Das Verhältnis von städtischer Selbstverwaltung und königlicher Polizei in München im 19. Jahrhundert

Gerhard Bauschinger

1968

DAS VERHÄLTNIS VON STÄDTISCHER SELBSTVERWALTUNG UND KÖNIGLICHER POLIZEI IN MÜNCHEN IM 19. JAHRHUNDERT

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von

GERHARD BAUSCHINGER

1968

LEIDIG-Druck, 8 München-2, Dachauerstr. 46/I, Tel. 592124

Referent: Professor Dr. jur. Hermann Krause
Korreferent: Professor Dr. jur. Sten Gagnér

Tag der mündlichen Prüfung: 23. Februar 1968

UNIV. LEIDEN BIBL.

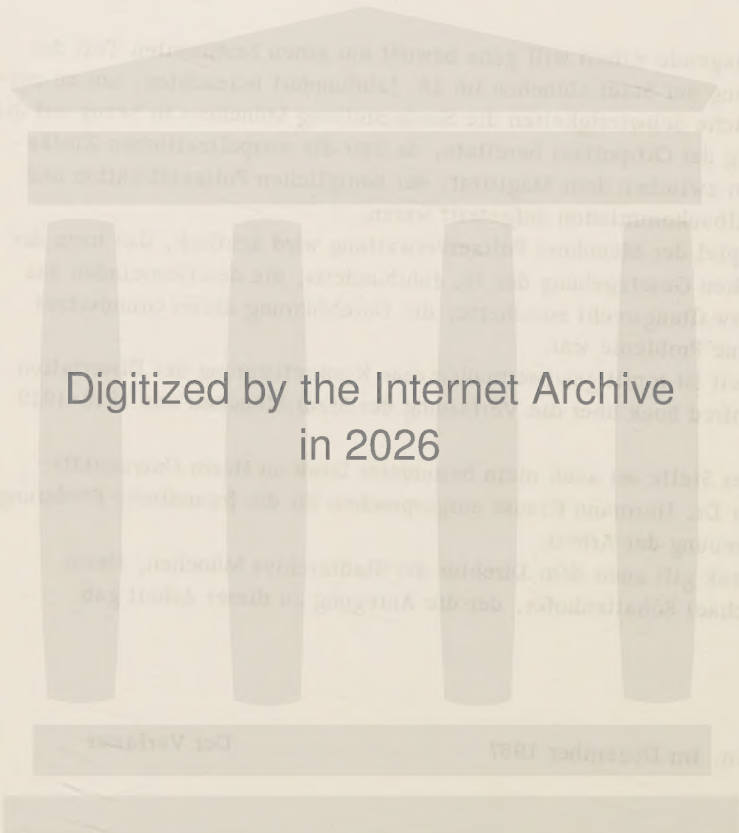
MEINEN ELTERN

VORWORT

Die vorliegende Arbeit will ganz bewußt nur einen bestimmten Teil der Verwaltung der Stadt München im 19. Jahrhundert beleuchten, um zu zeigen, welche Schwierigkeiten die Sonderstellung Münchens in bezug auf die Besorgung der Ortspolizei bereitete, da hier die ortspolizeilichen Zuständigkeiten zwischen dem Magistrat, der königlichen Polizeidirektion und der Lokalbaukommission aufgeteilt waren.
Am Beispiel der Münchner Polizeiverwaltung wird deutlich, daß trotz der bayerischen Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts, die den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht zusicherte, die Durchführung dieses Grundsatzes nicht ohne Probleme war.
Die Arbeit ist somit gewissermaßen eine Konkretisierung der Dissertation von Manfred Bock über die Verfassung der Stadt München von 1818-1919.

An dieser Stelle sei auch mein besonderer Dank an Herrn Universitätsprofessor Dr. Hermann Krause ausgesprochen für die freundliche Förderung und Betreuung der Arbeit.
Mein Dank gilt auch dem Direktor des Stadtarchivs München, Herrn Dr. Michael Schattenhofer, der die Anregung zu dieser Arbeit gab.

München, im Dezember 1967 Der Verfasser



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545802_0013

INHALTSVERZEICHNIS

		Seite
Vorwort		I
Abkürzungsverzeichnis		V
Quellen- und Literaturverzeichnis		VII
Kapitel 1:	Das Polizeiwesen Münchens bis zur Errichtung der kurfürstlichen Polizeioberdirektion	1
Kapitel 2:	Die polizeilichen Zuständigkeiten in München, 1802-1808	28
Kapitel 3:	Die königliche Polizeidirektion in den Jahren 1808-1818	38
Kapitel 4:	Vollzug der Kompetenzverordnung vom Jahre 1818 und die Kompetenzverordnung vom 2. Oktober 1869	45
Kapitel 5:	Die versuchte Revision der Kompetenzverordnung vom 2. Oktober 1869	84
Kapitel 6:	Die Bestrebungen einer Neuregelung der Zuständigkeiten zu Beginn des 20. Jahrhunderts	112

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.a.O.	an angegebenem Ort
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
BuR	Bestand "Bürgermeister und Rat" des Stadtarchivs München
cod. germ.	codex germanicus, Repertorium der Handschriftenabteilung der Staatsbibliothek München
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
GesBl.	Gesetzblatt für das Königreich Bayern
GL	Bestand "Gerichtsliteralien" des Staatsarchivs für Oberbayern
GR	Bestand "Generalregister" des Staatsarchivs für Oberbayern
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HStA.	Hauptstaatsarchiv München
M Inn	Bestand "Akten des Innenministeriums" des Hauptstaatsarchivs München
PStGB	Polizeistrafgesetzbuch
RA	Bestand "Regierungsakten" des Staatsarchivs für Oberbayern
StA.	Stadtarchiv München
StA.Obb.	Staatsarchiv für Oberbayern

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

A) UNGEDRUCKTE QUELLEN

I. Stadtarchiv München

1) Bestand: Polizeidirektion

Nr. 187	Ortspolizeiliche Vorschriften, Competenz-konflikte, 1861-1908
Nr. 342	Abschrift des Protokolls, welches bei der Extradition des dem neu konstituierten Magistrat betreffenden Anteils der Lokal-polizei an diesem Magistrate am 12. November 1818 abgehalten worden ist, 1818-1819
A VI c 8	Bestimmung der Grenzlinien der Konkurrenz des Magistrats zur Lokalpolizeidirektion, 1803-1806
C I a 1	Administrations-Commission. Die ex initio der churfürstl. in Polizeisachen aufgestellten Stadt-Administrations-Commission besonders aufgetragenen Ge-schäfte, 1791
C I a 7	Herzog Wilhelms V. Verweis, die mangel-hafte Polizeiordnung bei der Stadt München betr., 1590
C I a 12	Polizeitagebücher. Auszüge aus Polizei-tagebüchern mit besonderen Polizeier-innerungen der Gegenstände, 1798-1804
C I a 14	Polizei-Kollegium und nachherige Polizei-direktion, 1769-1796
C I a 15	Anordnung einer Polizei-Oberdirektion und unter selber gehörigen Gegenstände. Magistratische Polizei-Kommissarien, 1796-1807

C I a 28	Bußamtsordnung von 1466
C I a 30	Buß-Buch, Bueß-Puech vom Jahre 1511 am St. Thomas-Tag mit Nachträgen vom Jahre 1531 und 1532
C I a 31	Buß-Ordnung. Bueß-Ordnung v. 6. Juli 1587
C I a 35	Alte und neue Polizeiordnung von einem Ehrsamen Rath geordnet, gesetzt und durch Stadtschreiber zusammen colligiert auch registriert, wie hirnach folgt, ca. 1720
C I a 39	Künftige Regulierung der Sätze durch den Polizeirat mit Beiziehung der Stadt-Deputierten (Geh. Ratsbefehl), 1770

2) Bestand: Stadtgericht

B I 16	Privilegium de non appellando. Das dem Magistrat verliehene Privilegium de non appellando in Streitsachen zwischen Eltern und Kindern, 1780-1791
B I 17	Privilegium de non appellando. Das dem Magistrat verliehene Privilegium de non appellando in Bau- und Kundschaftssachen.
B I 18	Privilegium de non appellando. Kurze beurkundete Darstellung der dem Magistrate hiesiger Haupt- und Residenzstadt München zukommenden höchst landesherrlichen Privilegien Juris de non appellando, dann des Vorrechtes einiger besonderen Instanzen nebst urkundlichen Beilagen von Lit.: A-Z (ohne Datum aus dem 18. Jahrhundert).

B I 19 — Privilegium de non evocando cive. Das dem Magistrate verliehene Privilegium de non evocando cive, dann Begleitung der Bürgerschaft betr., 1766-1785

3) Bestand: Stadtrat

A I a 44 — General-Mandate aus der Zeit des Kurfürsten Karl Theodor von Bayern, 1777-1799
Fasc. 1: 1777-1784
Fasc. 2: 1785-1799

4) Bestand: Bürgermeister und Rat (BuR)

BuR 155 — Magistrat: Wiedereinsetzung feierliche auf Grund des Gemeindeedikts, 1818-1822

BuR 157 — Kompetenzverordnung 1818: Vollzug 1846-1869

BuR 158 — Kompetenzverordnung 1869: Vollzug 1869-1877

BuR 159 — Bd. I: Kompetenzausscheidung zwischen Magistrat, Lokalbaukommission und Polizeidirektion, 1865-1870

Bd. II: Kompetenzausscheidung zwischen Magistrat, Lokalbaukommission und Polizeidirektion, 1871-1875

Bd. III: Kompetenzausscheidung zwischen Magistrat, Lokalbaukommission und Polizeidirektion, 1818-1926

BuR 259 — Tätigkeitsbericht mit Überblick über die Verfassung der Stadt und ihre geschichtliche Entwicklung von Bürgermeister v. Bauer

BuR 260 — Abfassung der Tätigkeitsberichte der städtischen Referate, 1819-1905

II. Staatsarchiv für Oberbayern

1) Bestand: Generalregister (GR)

GR 261 Nr. 6	Die Organisation und Verbesserung des Magistrats in den Hauptstädten (Municipalstädten) Bayerns durch eigene kurfürstliche Kommissäre; Berichte, Vorträge, Protokolle, Anordnungen, 1801-1807
GR 261 Nr. 7	Die neue Organisation der baierischen Haupt- bzw. Municipalstädte und Märkte; die von der Landschaft hierüber teils auf Grund eingelaufener Beschwerden, teils auf Regierungsseite abgeforderten Beirat abgegebenen Vorstellungen und Erinnerungen
GR 1178 Nr. 1	Die Landes- und Stadt Polizey in genere deren Besorgung mittels eines besonderen Polizey-Rathes oder Deputation, Verhältnisse mit den übrigen Geschäftskreisen, Zusammenwirkung sämtlicher Polizey-Stellen zur Aufrechterhaltung derselben, deren Oberaufsicht unter einer besonderen Direction zu München, 1606-1804
GR 1178 Nr. 3	Städte Polizey-Wesen in genere 1609-1804
GR 1178 Nr. 4	Polizey-Wesen der Haupt- und Residenzstadt München, 1621-1804
GR 1178 Nr. 5	Die Victualien und Venalien, Abhilfen der Theuerung derselben mittels Taxierung, Verboth der Kauderey, deren Beförderung durch einen gemäßen Verkehr zwischen den Städten und dem Land auch an den Gränzen und dem Ausland betr., 1551-1816

2) Bestand: Gerichtsliteralien (GL)

Fasc. 2626/27	Stadtmagistrat, dessen Organisation, 1802-1805
Fasc. 2626/28	Stadtmagistrat, dessen Organisation resp. Formation des Gemeindewesens, Wahl der Munizipalräte, Ein- und Ausantwortung der neu konstituierten Kommunal-Administration, 1809-1811
Fasc. 2766/1023	Polizeisachen, Generalien: alte Polizeiordnungen, Polizeiprojekte, 1572-1805
Fasc. 2766/1024	Errichtung einer Polizeidirektion für München, Personalausstellungen, Rechnungsablage, 1792-1808
Fasc. 2766/1025	Polizeidirektor Baumgartner, Verwaltung auch Schuldenwesen, 1799-1825

3) Bestand: Regierungsakten (RA)

3830/17120	Kompetenzbestimmungen der Polizeidirektion in München, 1818-1918

III. Hauptstaatsarchiv

1) Bestand: Akten des Innenministeriums (M Inn)

M Inn 41048	Polizeiamt München, Aufstellung eines Polizeirates, 1759-1790
M Inn 41049	Polizeiamt München, 1790-1797
M Inn 41050	Polizeiamt München, 1798-1799
M Inn 41084	Verhältnisse und Mitwirkung der Militärkommandanten zur Lokalpolizei, 1746-1794
M Inn 41085	Lokalpolizei, Mitwirkung der Militärkommandantschaften, 1801-1808

M Inn 41086	Polizei, Verhältnis zum Militär, Mitwirkung der Kommandantschaften, Differenzen, 1808-1815
M Inn 41104	Organisation der Stadtpolizeiämter im Königreich Bayern, Anschaffung auswärtiger Polizeieinrichtungen, 1801-1807
M Inn 41105	Organisation der Stadtpolizeiämter im Königreich Bayern: Organisation, Instruktion, Nomination.
M Inn 45029	Veranlassung zur Untersuchung der Polizei in München, 1812
M Inn 45032	Gebrechen der Polizeidirektion in München, 1814-1816
M Inn 54347	Zuständigkeit der Sanitätspolizei in größeren Städten, 1873-1875
M Inn 57973	Stadt München, Verhältnis des Stadtmagistrats zur Polizeidirektion resp. Ausscheidung der Zuständigkeiten der Polizeidirektion, des Magistrats und der Lokalbaukommission, 1838-1870
M Inn 57974	Ausscheidung der Zuständigkeiten der Polizeidirektion, des Magistrats und der Lokalbaukommission, 1870-1875
M Inn 65497	Reorganisation der Verhältnisse der königlichen Polizeidirektion München, Beiakt 1: Erhebungen und Pressestimmen, 1896-1897
M Inn 65498	Beiakt 2: Reiseberichte und Vorschläge, 1861-1870
M Inn 65499	Beiakt 3: Vorschläge und Verordnungen
M Inn 71835	Verstaatlichung der Polizei in den Gemeinden (Gesetz zur Abänderung der Gemeindeordnung für die Landesteile rechts des Rheins und des Polizeistrafgesetzbuches), 1920-1928

2) Bestand: Staatsrat

Staatsrat Nr. 1918	Die Ausscheidung der Zuständigkeiten der Polizeidirektion und des Magistrats München bezüglich der Polizei und Distriktsverwaltung, 1874
Staatsrat Nr. 21154	Aktenstücke vom Jahre 1811 bezüglich der Trennung der Justiz von der Polizei.

IV. Handschriftenabteilung der Bayerischen Staatsbibliothek

cod. germ. Nr. 2442	Landtag von 1593/94
cod. germ. Nr. 2538	Decretbuch Maximilians I., 1601-1627
cod. germ. Nr. 2542	Decreta des Churfürsten Maximilian I. von 1626-1639

B) GEDRUCKTE QUELLEN

Allgemeines Intelligenzblatt für das Königreich Baiern, 1818-1820

Gesetz- und Verordnungsblatt des Königreichs Bayern, 1874-1918

Gesetzblatt für das Königreich Bayern, 1818-1873

Kreittmayr, Wiguläus v. - Mayr, Georg Karl,
Sammlung der churpfalz bayerischen allgemeinen und besonderen Landesverordnungen, München, 1771-1799
(Mayrs Generaliensammlung)

Münchner Amtsblatt, ab 3. Juli 1862 erschien der "Münchner Polizeianzeiger" unter diesem Titel

Münchner Polizeianzeiger, 1746-1862

Protokolle der Verhandlungen des besonderen Ausschusses der Kammer der Abgeordneten für die Beratung der Sozialgesetzgebungsentwürfe, 1868

Protokolle der Verhandlungen der Kammer der Reichsräte, 1873-1875

Regierungsblätter: Churpfalz-bayerisches Regierungsblatt, bzw. Regierungsblatt für das Königreich Baiern, 1800-1818

Regierungsblatt für das Königreich Bayern, 1820-1873

Stenographischer Bericht der Verhandlungen der Bayerischen Kammer der Abgeordneten, 1865-1875

Stenographischer Bericht der Verhandlungen des Bayerischen Landtags, 1926/27

C) LITERATUR

AVE-LALLEMENT, Friedrich Christ. Benedikt	Die Krisis der deutschen Polizei, Leipzig 1861
BAUER, Jacob	Grundzüge der Verfassungs- und Vermögensverwaltung der Stadtgemeinde München, München 1845
BAUM, Felix	Bürgergespräch über Polizei- und Gemeindeverwaltung in besonderer Beziehung auf die Stadt München, München 1831
BAUMGARTNER, Anton	Polizeiübersicht von München von Dezember 1804 bis April 1805, München 1805
BEHR, Wilhelm Josef	System der angewandten allgemeinen Staatslehre oder Staatskunst, Frankfurt/M. 1810
BERG, Günther Heinrich v.	Handbuch des Teutschen Policeyrechts, 2. Auflage, 7. Bd. Hannover 1801-1809
BOCK, Manfred	Die Verfassung der Stadt München von 1818-1919, Jur. Dissertation, München 1967
CLEMENT, Horst	Das bayerische Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Freiburger Dissertation, Kassel 1934
DIRR, Pius	Denkmäler des Münchner Stadtrechts, 1. Bd. 1158-1403, München 1934
DÖBERL, Ludwig	Maximilian von Montgelas und das Prinzip der Staatssouveränität, München 1925

DÖBERL, Michael LAUBMANN, Georg	Denkwürdigkeiten des Grafen Maximilian von Montgelas über die innere Staatsverwaltung Bayerns (1799-1817), München 1908
DÖBERL, Michael	Die Entwicklungsgeschichte Bayerns, 3 Bde., München 1912 ff.
Du MOULIN ECKART Graf Richard v.	Bayern unter dem Ministerium Montgelas (1799-1807), München 1895
EDEL, Carl	Das Polizeistrafgesetzbuch für das Königreich Bayern vom 10. November 1861, Erlangen 1862
FISCHER, Anton	Die Verwaltungsorganisation Münchens im 16. und 17. Jahrhundert, Phil. Dissertation, München 1951
GEBHARD, Ludwig	Die Stellung der Polizei im gemeindlichen Wirkungskreis nach bayerischem Recht, Dissertation Erlangen, Rosenheim 1916
GIERKE, Otto v.	Das deutsche Genossenschaftsrecht, 4 Bde., Berlin 1868 ff.
GÖNNER, Nicolaus Thaddäus	Teutsches Staatsrecht, München 1804
HELMREICH, Karl	Die geschichtliche Entwicklung der bayerischen Gemeindeverfassung vom Ende des 18. Jahrhunderts bis 1818, Dissertation Erlangen, Ansbach 1909
HEROLD, Eugen	Hofdienst und Hofschutz, Jur. Dissertation, München 1956
HÖLLDORFER, Erich	Die geschichtliche Entwicklung des Begriffs Polizei, Tübinger Dissertation, Tübingen 1899

KAHR, Gustav v.	Bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins, 2 Bde. München 1896/98
KNEMEYER, Franz-Ludwig	Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts; kritische Bemerkung zur Literatur über die Entwicklung des Polizeibegriffs, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 92, Heft 2, Mai 1967, S. 153-180
KREITTMAYR, Wiguläus v.	Anmerkungen über den Codicem Maximilianeum Bavaricum Civilem, V. Teil, neue Auflage 1821
KREITTMAYR, Wiguläus v.	Grundriß des allgemeinen deutschen und bayerischen Staatsrechts, München 1789
LERCHENFELD, Gustav Frh. v.	Geschichte Bayerns unter König Max Joseph I., Berlin 1854
MAIER, Hans	Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft); ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland, Politica Bd. 13, Neuwied/Rhein 1966
MAYER, Franz	Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht, München 1958
MOHL, Robert v.	Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, Tübingen 1832
MÜLLER-FASSBENDER, Rolf-Peter	Die Rechtsstellung der städtischen Amtsträger in München vom späteren Mittelalter bis zum Beginn des 17. Jahrhunderts, Jur. Dissertation, München 1960
PÖLNITZ, Max Frh. v.	Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und die Staatsaufsicht über dieselben, Würzburger Dissertation, Bamberg 1890

PÖZL, Joseph	Grundriß zu Vorlesungen über Polizei, 2 Bde., München 1866
REUS, Anton	Polizei- und Selbstverwaltung insbesondere im Rahmen des bayerischen Gemeinderechts, München 1929
ROSENTHAL, Eduard	Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns, 2 Bde., Würzburg 1889/1906
SEDLMEYER, Hans	Der Stadtoberrichter von München in der Endperiode der städtischen Gerichtsbarkeit, ungedruckte Münchner Dissertation, 1948
SEYDEL, Max v.	Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., 3 Bde., Freiburg/Leipzig 1896
SEYDEL, Max v. PILOTY, Robert v.	Bayerisches Staatsrecht, 3. Auflage, 2 Bde., München 1913
SOLLEDER, Fridolin	München im Mittelalter, München 1938
WEILAND, Werner	Die Auswirkung der Gemeindereform auf die Haupt- und Residenzstadt München am Anfang des 19. Jahrhunderts, ungedruckte Münchener Dissertation, 1949
WETZEL, Sieglinde	Die Ämter der Stadt München um die Wende des Spätmittelalters zur Neuzeit (1459-1561), ungedruckte Phil. Dissertation, München 1950
WOLZENDORFF, Kurt	Die Grenzen der Polizeigewalt, 2 Teile, Arbeiten aus dem juristisch staatswissenschaftlichen Seminar der königlichen Universität Marburg, Heft 3 und 5, Marburg 1905/06
ZIMMERMANN, Gustav	Die deutsche Polizei im 19. Jahrhundert, Hannover 1845

I. DAS POLIZEIWESEN MÜNCHENS BIS ZUR ERRICHTUNG DER KURFÜRSTLICHEN POLIZEIOBERDIREKTION

Ein Freibrief Ludwigs des Bayern für den Rat von München vom 3. März 1330 [1], in dem festgelegt wird, daß der Rat in allen Handwerksstreitigkeiten ausschließlich und ohne Einwirkung einer anderen Stelle zu entscheiden habe, ist die Grundlage für die Errichtung [2] einer eigenen vollziehenden Behörde in Polizeisachen, des Bußamtes.

Seine weitere Entwicklung beruht auf dem Bestreben, den Stadtrichter wie den Rat von der Aburteilung kleinerer gewerblicher Vergehen und leichterer Verfehlungen gegen Sitte und Ordnung zu entlasten.

Auch Bauer [3] erklärt die Entstehung des Bußamtes aus dem Privileg von 1330, da der Rat damals die Satzungen der verschiedenen Handwerker nach den damaligen Bedürfnissen entwarf und eine eigene Kommission wählte, die die Aufrechterhaltung der Satzungen und die Bestrafung der Übertreter gewährleistete.

Die Bußmeister [4], wie die Mitglieder der Kommission genannt wurden, waren in ihrer Amtsführung dem Rate Rechenschaft schuldig und wurden auch von dem Hofoberrichter überwacht. Arbeitsmäßig unterstanden ihnen aber alle mit irgendeiner Polizeiaufsicht betrauten mittleren und niederen Organe der Stadt. Diese waren verpflichtet, den Bußmeistern alles Strafwürdige anzuzeigen.

Den Tätigkeitsbereich der Bußmeister bestimmten die Stadtrechtssätze, die Handwerks- und Zunftordnungen, insbesondere jedoch die Bußordnung von 1433 [5].

---

1) Vgl. Dirr, S. 133
2) Solleder, S. 299
3) Bauer, Bericht des Magistrats, 1. Teil, S. 131, StA. BuR 259
4) Nach Müller-Faßbender, S. 14, sind die städtischen Bußmeister erst seit 1364 nachweisbar.
5) StA. C I a 28, Nachträge v. 1469; neu 1511 (C I a 30) mit Nachträgen v. 1531 und 1537. Die letzte umfangreiche Bußordnung stammt aus dem Jahre 1587 (StA. C I a 31). Die nächste dann erst aus dem Jahre 1756.

Der Aufgabenkreis der Bußmeister umfaßt im 16. und 17. Jahrhundert sämtliche Übertretungen und kleineren Delikte aus den Bereichen der Luxuspolizei (übermäßiger Aufwand bei Hochzeiten, Kindstaufen u.ä.), der Handels- und Gewerbspolizei, ebenso Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit und die Sauberkeit der Stadt [1].

Es wurden also nicht nur Handwerksstreitigkeiten, sondern überhaupt die Polizeifälle im Namen und unter der Aufsicht des Magistrats verhandelt [2].

Im einzelnen umschreibt die Stadtpolizeiordnung von 1511 und vor allem ein Protokoll von 1551 [3] den vielfältigen Aufgabenkreis des Bußamtes folgendermaßen:
Hochzeit, Kindstaufe, Unflatt und Mist, Feuerstätten und Brünste, Umfriedung der Anger, Gärten und Äcker, Kauf von Heu und Stroh, das Fluchen und Schwören, das Brandweintrinken, das Spiel, die unendlichen Leute (arme liederliche Säufer), Ellen, Maß und Gewicht, die Bestellung der Taglöhner, die Weinschenken, Bäcker, Fischer, Floßleute, Sägmühlen, die Obstler, Käufler, Käskäufler, Wildbrethändler, Schmalzhändler, Eierhändler, die Kürschner und Küchelbäcker, die Strafen der Wirte, die mehr Gäste setzen als die Polizeiordnung gestattet, Strafsatz der Handschuhmacher für Unschlittverfälschung, Eierverfälschung und dergleichen mehr.
Aus diesem großen Umfang der Zuständigkeiten des Bußamtes ersieht man, daß es spätestens im 16. Jahrhundert einen erweiterten polizeiähnlichen Wirkungskreis aufwies.
Auch zeigt sich hier deutlich, daß die Polizeiordnungen im 16. und 17. Jahrhundert in buntem Durcheinander privatrechtliche Normen, unter Strafsanktion gestellte Gebote und Verbote und Anordnungen zur Hebung des Volkswohlstandes enthielten.
Ebenso sagt diese Zusammenstellung einiges über den Inhalt des Begriffs der Polizei zu jener Zeit aus, nämlich Polizei als Zustand der Ordnung, Wohlfahrt und Sicherheit im Gemeinwesen. Auch verstand man damals unter diesem Wort vielfach die gute Ordnung des Staates überhaupt [4].

---

1) Fischer, S. 246 f.; Wetzel, S. 40
2) Sedlmeyer, S. 95
3) Bauer a.a.O., S. 131 ff.
4) Über die Entwicklung des Begriffs der Polizei im 16. und 17. Jahrhundert vergl. insbesondere Knemeyer, S. 153 ff.; Hölldorfer, Die geschichtliche Entwicklung des Begriffs Polizei; sowie A. Reus, Polizei und Selbstverwaltung, S. 1 ff.

Abgesehen vom Bußamt fielen aber noch neben der Zivil- und Kriminalgerichtsbarkeit andere Polizeiangelegenheiten unter die Zuständigkeit des Magistrats, da ja sein obrigkeitlicher Wirkungskreis alles umfaßte, sowohl die Ausübung der Gerichtsbarkeit und Polizeigewalt innerhalb des städtischen Burgfriedens, als auch die innere und die Vermögensverwaltung der Stadt.

Die Auseinandersetzung zwischen Staat und Stadt begann auch in Bayern mit der endgültigen Befestigung der landesherrlichen Gewalt im 16. Jahrhundert und der damit verbundenen Ausdehnung und Intensivierung der inneren Verwaltung. Schrittweise gelang es von da an dem Staat, auf Kosten der städtischen Autonomie Boden zu gewinnen. Der landesherrlichen Regierung boten sich dafür hauptsächlich zwei Wege: Einmal der der allgemeinen Landesgesetzgebung, wodurch der Staat Aufgaben, die bisher den städtischen Behörden überlassen waren, in seinen eigenen Wirkungskreis zog und dafür allgemeinverbindliche Vorschriften erließ, zum anderen durch Ausbau und eine strengere Handhabung seiner Aufsichtsrechte über die städtische Verwaltung, die sich die bayerischen Herzöge von jeher vorbehalten hatten [1].

Die damit verbundene Einschränkung der städtischen Freiheit war gerechtfertigt durch schwere Mißstände innerhalb der städtischen Verwaltung, die ein Eingreifen geradezu geboten. Der Einfluß der Bürgerschaft auf die öffentliche Willensbildung war mehr und mehr zugunsten eines oligarchischen Regimentes geschwunden, wobei sich der Rat als selbstherrliche Obrigkeit fühlte und sich jeder Kontrolle seiner Tätigkeit durch die Bürgerschaft zu entziehen suchte [2].

Für den ersten Weg ist beispielhaft, daß von der alten Munchner Stadtpolizeiordnung von 1511 die bayerische Land- und Polizeiordnung von 1616 viele Bestimmungen entlehnte [3].

Für die zweite Möglichkeit des Landesherrn, die städtische Autonomie einzuschränken, kann die Tatsache angeführt werden, daß seit 1589 das Amt des Hofoberrichters bestand [4], dem hauptsächlich die prima cognitio,

---

1) H. Clément, Das bayerische Gemeindeedikt, S. 2
2) vgl. Gierke, Bd. I, S. 638 ff.
3) vgl. H. Sedlmeyer a.a.O., S. 97
4) vgl. E. Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Baierns, Bd. I, S. 235

inspectio und executio [1] in dem Polizeiwesen der Residenzstadt München übertragen waren [2].

Die Nachlässigkeit des Magistrates in der Handhabung der Polizei, und zwar sowohl der Polizeiverwaltung als auch der Polizeigerichtsbarkeit, war keine Einzelerscheinung. Auch außerhalb Bayerns war dies der Grund für ein energisches Einschreiten der Landesherrn [3]. Ursache war überall der Zusammenhang des Stadtrates mit lokalen Gruppen, die Rücksichtnahme auf Familie, Gevatter und Freunde, die seinen guten Willen zur Ausführung der im allgemeinen Interesse erlassenen polizeilichen Anordnungen lähmte.

Die nachlässige Handhabung der Polizeimandate wurde dem Münchner Stadtrat vielfach zum Vorwurf gemacht. Schon 1627 erklärte Kurfürst Maximilian I., er wolle dem Münchner Stadtrat zwar noch die Execution und Handhabung seiner Mandate gegen die Bürger belassen, aber mit dem ausdrücklichen Vorbehalt, daß, wenn sie ihres Amtes nicht gebrauchten, sondern sich, wie man dies habe schon öfters spüren müssen, weiterhin saumselig und nicht jedesmal gegen den Verbrecher mit gebührender Strafe ernstlich verfahren würden, daß alsdann der Hofrat gleich eingreifen und die Ungehorsamen mit verdienter Abstrafung zu gebührender Observanz der Mandate anhalten und dies Bürgermeister und Rat notifizieren sollten [4].

Wohl gemerkt war diese ernsthafte Ermahnung nötig, obwohl die Handhabung der städtischen Polizei in München unter der Kontrolle des Hofoberrichters stand, dem sogar ein Eingriff in die städtische Jurisdiktionsgewalt zustand für den Fall, daß die Stadtobrigkeit in ihrer Pflichterfüllung säumig war und delinquierende Bürger nicht bestrafte; dann durfte der Hofoberrichter diese "ohnersucht derer von München vor sich fordern und strafen".
In einem Dekret vom 10.11.1631 an die zum Polizeiwesen deputierten Räte [5] über die Handwerker erklärte Maximilian, damit auch der Handhabung dieser Ordnung derer von München ein Ziel zu mehrerm Ernst gesetzt werde, hätte der Kurfürst wohl Ursache dem Hofoberrichter "alsbald

---

1) v. Kreittmayr, Grundriß des deutschen und bayer. Staatsrechts, S. 212
2) Hofoberrichter-Instruktion vom 5.8.1655, abgedruckt bei G.K. Mayr, Sammlung Bd. V, S. 720 ff.
3) Vgl. E. Rosenthal, Bd. II, S. 124.
4) Konzept eines Dekrets an den Hofrat v. 29.1.1627 bei E. Rosenthal, Bd. II, S. 134
5) Cod. germ. Staatsbibliothek Nr. 2542

concurrentem iurisdictionem einzuräumen, so wolle er dieses Mal aus Gnaden noch unterlassen, doch dem Hofoberrichter befohlen haben, daß woferne die von München ferner in Überschreitung dieser neuen Ordnung eines oder des anderen Bürgers Verbrechen in den nächsten acht oder zehn Tagen nach der Tat nicht werden genugsam strafen, nach Ablauf dieser Frist ohne weitere Warnung sogleich fürgreifen und die Delinquenten um Geld oder mit Aufhebung des Handwerks für eine Zeit Gefängnis oder einer anderen Buße empfindlich strafen soll".

Hauptaufgabe des Hofoberrichters bildete, wie schon oben hervorgehoben wurde, die Aufsicht über die Polizei in der Hauptstadt München [1], da die Obrigkeit [2] es an dem erforderlichen Fleiße in Durchführung der Satzungen fehlen ließ [3].

---

1) Hofoberrichter-Instruktion von 1655, Mayr's Sammlung Bd. V, S. 720, 727 ("... deme alß Hofoberrichter sonderbar oblegen gewest, auf gute Polizey, ehrlichen Wandel und dergleichen fleißige Obsicht zu halten"; "in Polizeysachen (deren Handhabung diesem Amt fürnemlich obliegt").

2) Durch Dekret vom 15.7.1613 (Cod. germ. 2538) wird der Hofrat angewiesen, dem Hofoberrichter-Amtsverwalter in München aufzutragen, für sich und seine Amtsdiener gute Acht auf die Kinderzucht in München zu geben und bei Unfleiß selbst die Gebühr vorzunehmen.

3) In einem Dekret vom 18.1.1609 (Cod. germ. 2538) wird ausgeführt, der Herzog habe Bürgermeister und Rat von München wegen Spazierengehens auf den Gassen, Zechens in den Wirtshäusern, Spielens ... an den Sonn- und Feiertagen während der Predigt und des Gottesdienstes Ermahnung tun und Ihre Dekrete fürhalten lassen, es bezeige aber die tägliche Erfahrung, durch die von München hierauf gar schlechte, ja schier gar keine Acht gegeben noch ob solcher heilsamer Ermahnungen mit gebührendem Fleiße gehalten werde. Wenn aber Ihre Durchlaucht Ihre Befehle einmal steif gehalten und der hiesigen bürgerlichen Obrigkeit Unfleiß und Hinlässigkeit willen solche nicht wollen zurückstellen lassen, diesem nach ... befehlen dem Hofoberrichter, daß er durch seine Amtsdiener und andere von ihm bestellte Coryceos auf vorgehende Ungebühr fleißig Aufmerken haben lasse und sobald Jemand betreten würde, gestracks und ohne allen Respekt von Amts wegen ... ins Gefängnis nehmen lasse im Hofrat referiere, damit alldorten von der verdienten Strafe wider solches unnütze Gesindel geredet, solches auch mit Ihrer Durchlaucht Vorwissen unnachlässig zu Werk gezogen werde ... Erweisen sich die von München aber nachlässig, und wird ein delinquierender Bürger im Wiederholungsfalle von seiner

Schon 1631 hat ein kurfürstliches Dekret [1] betont, daß dem "Hofoberrichter Amts- und Pflicht halben obgelegen, ein wachbares Aug und besseres Aufsehen als bisher geschehen, auf den bürgerlichen Magistrat und deren Polizeywesen zu halten" [2].

Insbesondere soll der Hofoberrichter sein Augenmerk richten und wenn nötig seine Polizeistrafgewalt zur Anwendung bringen auf Handwerksleute und Dienstboten wegen "heilloser und ungerechter Arbeit", Forderung eines ungebührlichen Lohnes und heimlichen Verlassens des Dienstes, ferner auf die simulierten Käufer und Verkäufer, die den Preis der zum menschlichen Unterhalt nötigen Viktualien auf den Märkten in die Höhe treiben. "Ungerechte Pfennwerte", verdorbene, verfälschte und nicht gewichthaltige Waren darf er auf dem Markte konfiszieren und vernichten lassen. Auch gegen den Müßiggänger, dienstlose Knechte und Mägde, herrenlose Landsknechte und Bettler soll der Hofoberrichter, falls Magistrat und Stadtoberrichter das nicht tun, mit Ausweisung vorgehen, Streifen anordnen, damit eine Meile im Umkreis der Residenz solche Personen keinen Unterschlupf finden [3].

Im allgemeinen war diese Jurisdiktion des Hofoberrichters, der für die Beobachtung der verschiedenen Polizeisatzungen zuständig war, eine subsidiäre,

---

Obrigkeit nicht bestraft, so hat der Hofoberrichter den "defectum ordinariae iurisdictionis" zu supplieren und dem Verbrecher, ob er schon Bürger, ohne Mittel für sich selbsten und "ohnersucht derer von München vor sich zu fordern und zu strafen".

1) Dekret vom 23.7.1631 Cod. germ. 2542

2) "... denn es kommt Churfürstlicher Durchlaucht um soviel fremder und mißfälliger vor, weil die Unordnung und übel bestellte Polizei an keinem Ort mehr als eben in der Haupt- und Residenzstadt allhie, da sie es täglich vor Augen sehen und die Klagen anhören müssen, im Schwung gehen, da doch Seine Durchlaucht diesem Unwesen zu remedieren oftermalen anbefohlen und dero Hofrat, Hofoberrichter und andere, denen Solches obgelegen ein mehreren Eifer, Fleiß und Nachdruck bei den Sachen erzeigen können und sollen".

3) Hofoberrichter-Instruktion vom 5.8.1655, abgedruckt bei G.K. Mayr, Bd. V, S. 723

da sie nur zur Wirkung kam, wenn die ordentliche Obrigkeit (Stadtrat, Stadtoberrichter oder Hofmarschall) versagte [1].

Die Tatsache, daß dem Hofoberrichter fast der gesamte polizeiliche Wirkungskreis des Magistrats subsidiär übertragen war, läßt unschwer den Schluß zu, daß der Magistrat bei der Ausübung seiner Polizeigewalt viel zu wünschen übrig ließ.

Um die Mitte des 18. Jahrhunderts war das städtische Polizeiwesen in einen derartigen Verfall geraten, daß sich der Kurfürst mit Dekret vom 11. August 1759 zur Errichtung eines Polizeirates entschloß [2].

---

1) E. Rosenthal, a.a.O., Bd. II, S. 318

2) Das Dekret ist abgedruckt in Mayr's Generalien - Sammlung, Bd. II, S. 775:
"Ihro Churfürstliche Durchlaucht haben unter anderen heilsamen Verordnungen, wodurch Wir den in völligen Verfall darnieder liegenden hiesigen Statt Policeywesen wiederum aufzuhelfen gedenken, die Errichtung eines eigenen Pollicey Rhats für das allererste und vorzüglichste Mittel ansehen; wobey Wir dero geheimen Rhat und Hofrhats Canzler von Pauli hiesigen beiden Hof und respective Statt Oberrichter nebst dem Hofrhat von Hagenau und Hofcammerrhat Duffrene juniore dergestalten beygegeben haben, das Selbe alle Wochen wenigstens einmal, oder so oft es die Nothdurft immer erheischen möchte vor oder nachmittags zusammen kommen, sofort alles was in das allhiesige Polliceywesen einschlagt, der Gebühr nach vorhand nehmen sollen".

Ein großer Teil des Dekretes beschäftigt sich auch mit Anordnungen zur Vereinfachung des Geschäftsganges [1].

Als besondere Aufgabe war dem Polizeirat die Beseitigung der großen Lebensmittelteuerung übertragen [2].
Durch die kurfürstlichen Dekrete vom 22. August 1759 [3] und 26. Januar 1764 [4] wurde dem Polizeirat auch der Bürgermeister v. Reindl und "jemand vom geistlichen Rath" beigegeben.

---

1) " ... und obschon die dahin (Polizeiwesen) gehörige sachen auf den bishörigen Fuße unter dem Namen des Hofrhates gehören, auch die Expedienda andergestalten nicht als durch die Hofrhats-Canzley expediert werden sollen, So ist doch nicht nöthig, daß die Polizeyrhats conclusa in Pleno Consilii Aulici vel Camerae reproponirt werden, sondern man hat der mehreren Beschleunnigung willen den Schluß allmahl gleich ad Expeditionem vel Executionem bringen zu lassen, wie auch in wichtigeren Sachen, wo man sich bishero allzeit höchster orten berichtlich anzufragen gepflogen hat, statt der Berichterstattung nur das Protocoll halbprüchig mit einem Remiß anhero einzusenden, damit die gnädigste Resolution ad marginem gleich beygesetzt werden möge. Quo ad Executionem lassen es Ihro Churfürstliche Durchlaucht bey diesen allschon vorhandenen gnädigsten Dekreten, krafft diesen man in Policeysachen cum derogatione omnium instantiarum ; doch in all anderweg ohne Präjudiz und Konsequenz :/ verfahren, folglich: an die Obrigkeit, worunter sonst Exequendus zustehen hat, keiner Requisition, sondern nur blosse Nachricht geschehen soll. Im fahl auch sachen vorfallen, welche einer weitschichtigeren Vorstellung und deliberation vonnöten hetten, ist dem geheimen Rhats-Kanzler die anzeige hievon zu thun, damit man sich in der geheimen Rhats-Stuben mündlich darüber unterreden: sofort Serenissimo hieraus referieren: und all unnöthig weitläufigkeiten auf diese arth vermeiden möge."
2) "... insonderheit aber der bisherig allgemeiner Clag sowohl wegen des schlechten Piers als Brod und übergroßen Theuerung an allen Sorten der Victualien und Venalien durch thunliche mittl bäldigstes zusteurn und abzuhelfen keine mühe sparen werde ...".
3) StA. Obb. GR Fasc. 1178 Nr. 4
4) HStA. M Inn 41048/13

Über die Verhältnisse im Münchener Polizeiwesen gibt das "Pro memoria über die alhiesige Policey" [1], das 1759 von dem Stadtoberrichter v. Zech verfaßt wurde und welches den Anstoß für das oben genannte kurfürstliche Dekret vom 11. August 1759 gab, genauen Aufschluß.
Hierin werden außer den unbestrittenen Gebrechen im Polizeiwesen aber auch die vielen unbegründeten Klagen bedauert, mit denen sich die Obrigkeiten zu beschäftigen haben, und daß ein schlechtes Brot oder Bier gleich dazu benutzt werde, bei den obrigkeitlichen Amtsstellen die Anklage einer schlechten Polizei zu erheben [2].

Besonders schwere Mißstände waren auf dem Gebiet der Lebensmittelpolizei eingerissen, was zu einer unerträglichen Teuerung aller Arten Lebensmitteln geführt hatte [3].

---

1) HStA. M Inn 41048/2

2) a.a.O. " ... zu beweisen stünde, wenn für ein Bier und Brod zur Anklag einer schlechten Pollizey wider die obrigkeitlichen Amtsstellen in Vorschein gekommen, ob nit villmehrens ein verdorbenes oder gemischtes Bier von einem Bierzaefler mit fleiß hervorgeführt, indem das jüngste Hofbier, alwo erst kürzlich ein ganzer Keller versäuert worden, durch unterschiedliche Handhabe könne unterschoben werden. ... ob nit allenfalls ein altgebackenes Brod mit Fleiß hervorgesucht worden, welches nit maß der Tariffa minder ihn geschmakh und ansehen halten könne."

3) a.a.O. "... die ganze Kauderey auf dem allhiesigen Markht durch die ... sogenannten Gefligl Leuth ..., welche unter dem Vorwand, nach 10 Uhr vormittags das übergebliebene Geflüg ankaufen, und nach beschehener Mastung gerupft wiederum verschleppen derfen, alle Gattungen von Geflüg auf und fürkaufen. Da dieses Unheil soweit ausgebrochen, daß der Kauderer keiner dem obrigkeitlichen Verbot nit mehr achten, und einer dem anderen die Sach aus deren Händen gerissen, auch sich nit mehr scheien, durch ihre Ehemänner vor deren Thoren aufzubassen und wohl gar denselben offt über eine stunde weith entgegen zu schickhen, wie folglich sub praetextu einer bestellten waar von diesen Patenthern all- und jedes auf ihren fuhren in deren Häuser zurückbringen oder wohl gar selbe auf dem Markt gänzlicher auszukaufen, um so nur das Pulicum bezwingen möchten damit all und jeder von ihren Kauderer Leuthen aus der zweiten und dritten Hand die Victualien um theures Geld erhandeln sollen, ...".

Einer der Gründe für diese Preistreibereien lag in der großen Anzahl von Bewilligungen zum Verkauf von Lebensmitteln (Patenthen) [1].
Aber es gab noch andere Gründe, zum Beispiel für den hohen Preis von Fischen und anderen Fastenspeisen [2].

Auch die Teuerung beim Holz hatte zu häufigen Klagen geführt. Diese Teuerung rührte vor allem daher, daß Adelige, die Waldungen besaßen, statt mit barem Geld mit Holz bezahlten. Aber auch sonst kamen

---

1) a.a.O. "3^{tio} befündet sich beständig auf alhiesigem Markht eine solche Menge unterschiedlicher Patenther, daß villen oftermahls 2, 3, 4 und mehrerer derley Patenther in einem district zusammentreffen, auch einer dem anderen auf und fürkäufen, nothfolglich gegeneinander die Manns Nahrung abkaufen und alles vertheuern, wo noch diese große Anzahl der Patenther niemahlens vermündert, sondern von Jahr zu Jahr durch neue Verwilligung vermehret werden, wie dann auch auf dem Markht sich eine ganz neue Art Aÿr Kauderey vorfindet, zugeschweigen, daß zwar an dener einzigen Schmalzpatenthern beÿ der allhiesigen Statt Fronwaag sich schon gegen die 60 Köpf eingefunden, deren Anzahl jedoch die Geflügl Patenther mehr dan zweÿ und dreyfach übersteigen".

2) a.a.O. "Hirinfahls müßte Man vorzüglich ville Ursachen anführen, das beÿ denen in der Statt und in hiesiger Refier beÿ die 20 Clöster wozu von seit Mannes gedenken 7 neu aufgestanden ein unglaubliches consumo erfordern wodurch natürlicherweise abgang und theuer caschirt werde. Da nun aber die Niederlaag der Fischer zu Freising und der Fürkauf unter dem praetext einer Lieferung zur Hoffischerey, dan den Unterschleif einiger Privathäuser durch mehrere und höhere Gewalt einschraenkhte, so würde ehebäldigst in dieser Sach eine erleuchterung zu befahren sein. Richtig ist jedoch, daß sich manche Clöster teils und auch Würthshäuser durch allerley Vorwand sich nicht verbitten lassen wollen, die beste und kostbare Fisch auf dem Fischbrunnen gleich Donnerstag abends um theures Geld an sich zu bringen, wodurch folgente 2 Fasttäg derer Herrschaften und anderer Comunites das wenigst und schlechtigste übrig verbleibet."

Unregelmäßigkeiten vor [1]. Diesen Mißständen in normaler Weise abzuhelfen, bestand fast keine Möglichkeit, denn selbst das Promemoria stellte resignierend fest: "Wer würde aber genugsamen Einhalt thun können, da so ville Jurisdictionis Stellen und zahlreiche protectiones mit sehr villen Recomendationen in weg stehen, wo sonderheitlich von höchsten orten zu nit geringer Vilipendirung der Obrigkeiten in Sachen überhaupts die Policey betr. offt keine oder gar keine manutenenz verschafet werde. Wie solches die contraire Resolutiones wegen denen Per equem machen, kann Käufer und Hofmann genugsamb an tag legen".

Mit der Einsetzung des Polizeirates war aber noch keine wirksame Abhilfe geschaffen worden. Dies ergibt sich aus einem Schreiben des Hofratskanzlers v. Pauli an den Kurfürsten vom 1. September 1763 [2].
Daraus geht hervor, daß die Sitzungen des Polizeirates oft nicht stattfinden konnten, weil nur drei Polizeiräte vorhanden waren, "welche über die acta und producta dermahlen proponieren", und es des öfteren geschehen war, daß zwei von den Polizeiräten für lange Zeit erkrankten. Zur Verbesserung schlug v. Pauli vor, daß jedem Rat gewisse Arten von Polizeigeschäften übertragen werden, um bei der Weitschichtigkeit des Polizeiwesens einen ungehinderten Geschäftsgang beim Polizeirat zu erreichen [3].

---

1) a.a.O. "... was nun das Axt Holz anbetrifft, ist freylich zu bedauern, wann einige Hofbediente, und bedrangte Bürger, welche sich aus abgang der Mitteln zu rechter Zeit nit beholzen können, sich zu harter Winterszeit gleichsam bemüssigt sehen, denen Holz Bauren einen weiten Weg vor denen Thoren entgegen zu gehen, und das benötigte Holz durch freywilliges anbott, oder draufgaab selbsten zu vertheuren, wo schließlich nit in abred zustellen seyn derffte, das sich einige Herrschaften vorfinden, welche jed Klaffter Holz, wen ihnen solches in ihre Wohnung geführt werde zu 4 bis 5 fach contractmässig erhandeln und hierdurch böses Gefühl machen".

2) HStA. M Inn 41048/7

3) a.a.O. "... und nothwendig seyn will, das jedem Rhat von dem Directorio eine besondere Arth von Policeygeschäften anvertraut werde, so das z.E. der eine den Pier und Fleischsatz: ein anderer die Theuerung an allen Sorten der Venalien und Victualien, ein anderer die Versorgung der Armen dann Steuerung der Betteln, einer die täglich in das Arbeitshaus einbringente Bettler, und vaganten wie anderen, so gleich des anderen oder dritten Tag zu examinieren, dann einer dies und jene Handtirung ..."

Ferner bestanden noch Zweifel, ob bei dem Polizeirate nur diejenigen Polizeifälle in Untersuchung und Beratschlagung zu nehmen seien, welche sich allein in der Residenzstadt zutragen oder aber auch diejenigen, welche sich im Polizeiwesen auf dem Lande in dem Rentamtsdistrikt und in den übrigen Regierungen ergeben und "per appellationem oder in anderer Weise zu einem churfürstlichen Hofrhate erwachsen".
Nach der Meinung v. Pauli's hätte der Polizeirat alle Polizeifälle auch des Rentamtes und der Regierungen behandeln [1] sollen.

In der Resolution des Kurfürsten vom 22. September 1763 [2] wurde eine Verstärkung des Polizeirates durch einige Hof- und Kammerräte in Aussicht gestellt sowie auch angeordnet, daß "die von den Rentämtern einkommenden Policeÿsachen der connexion wegen dahin zuziehen" seien.

Durch kurfürstliches Dekret vom 11. Januar 1768 [3] wurde der Polizeirat wieder mit dem Hofrat in Beziehung gebracht.
Die Abänderung bestand darin, daß statt der zwei Stadträte zwei Hofräte angestellt wurden. Dabei teilte man die Polizeigeschäfte in das Consultativum

---

1) a.a.O. "... der haubt Endzweck eines Policey Rhats in dem besteht, das allgemeine eines ganzen Lands nach seinem Zusammenhange in allen seinen Theilen der gemeinschaftlichen Glückhseligkeit immer brauchbarer zu machen. Nun wirdet Niemand widersprechen können, wie das Policeywesen so wohl in dem gesambten hiesigen Rentambt, als deren Regierungen mit der alhiesigen Statt-Policey Verfassung einen solchen Zusammenhang hat, welcher nicht leichtlich; ja ich getraue mir zu behaubten, nit wohl möglich zu separieren, welches in ain; so andernfählS sogleich des mehreren Sonnen clärlichen erhellen wirdet; als zum Exempel die damahls nit ohnlängst rege gemachte frage; ob zu Landshut eine Schranne zu errichten oder nit ? Der alljährlich zu regulieren seyende Pier und Fleisch Saz, die Holztheuerung der Traÿdhandl, ausferttigung derer Patenten, wegen herbringung deren Victualien, Handtierungs Beeinträchtigung, und abstellung deren selben Mißbräuch ... die erricht= und conservirung eines Medicinalcollegii et chirurgii wegen denen anstekhenten Mensch und Vieh-Seüchen, dann anderer morbis contagiosis und und mehr andere Policeÿcausis."
2) HStA. M Inn 41048/8
3) Mayr's Generaliensammlung, Bd. II, S. 810; vgl. auch Kreittmayr, Allgem. deutsches und bayer. Staatsrecht, S. 356.

und das Judicale ein und bestimmte die Grenzen, das Forum, die Execution und die Appellationsinstanzen [1].
Mit Dekret vom 3. Januar 1772 [2] wurde statt des Polizeirates ein anderes, aus Hof-, Kammer-, Kommerzien- und Mauträten zusammengesetztes, Polizeicollegium errichtet, das von niemand als der höchsten Stelle selbst

---

1) a. a. O. "Die Pollizeygeschäfte theilen Ihre Churfürstliche Durchlaucht in das Konsultativum, wo es namlich um die Abfassung solcher Verordnungen zu thun ist, welche in Beurteilung der vorkommenden einzelnen Pollizeyfälle zur Richtschnur dienen müssen und in das Judicale, oder die Anwendung dieser Verordnungen auf die vorfallende Casus individuales ein. Was nun I: das Konsultativum anbelangt, so reservieren sich Höchstselbe ohnehin als einzig regierender Landesfürst den Gewalt, Pollizeyverordnungen ergehen zu lassen. Wollen aber auch zugleich daß allzeit vorläufig der Pollizeyrath hierum befragt und von demselben ein untertänigstes Gutachten erholet werde.
Unter denen dem Pollizey Rath übertragenen Sachen sollen ferners auch die über die Handwerksartikel und derselben Gleichförmigkeit zu erstattende Gutachten begriffen sein, deren bestmöglichste Beförderung dem Direktorio hiemit sonderheitlich aufgetragen wird. Weiters kommen hieher die Gutachten wegen der Verleihung der Bierzäpflers-Obst-Brandweinbrenners und anderen ähnlichen Gerechtigkeiten, wegen welchen jedoch, wie bisher jederzeit geschehen also auch in Zukunft die Kammeralerinnerung vorläufig zu erholen ist. Die in hiesige Marktsordnung, und das Münchner Publicum einschlagende Venalien Patente mögen zwar bey dem Pollizeyrathe, jedoch ohne alle Uebermaaß, und nur auf die von München über 7. bis 8. Stunde entstehende Orte ertheilet: ingleichen auch zu möglichster Verhütung des Bettels jene innländische Vaganten und Bettler, welche nach ausgestandener Strafzeit des Arbeitshaus entlassen werden, denen Generalien gemäß dem Verpfleg= und Herbergverschaffungs willen an die Gehörde verwiesen werden. Bey der sich oftmals ergebenden Empörung der Handwerkspurschen und anderen dergleichen Fällen, welche wegen der Gefahr ob dem Verzug, einen Einfluß in das gemeine Wesen haben, lieget dem Pollizeyrath allerdings ob, schleunige Remedur und ein schickliches Provisionale zu treffen."

2) HStA. M Inn 41048/21

abhängen sollte [1].
Der Wirkungskreis des neuen Polizeicollegiums war unverändert geblieben, wenn man davon absieht, daß ihm nun auch wieder die Geschäfte der geheimen Hofkommission zufielen [2].

Was die Stellung des Polizeicollegiums gegenüber dem Magistrat anbetraf, so ist aus dem oben angeführten Dekret vom 3. Januar 1772 zu entnehmen, daß dem Polizeicollegium der Vorrang gebührte und der Magistrat größtenteils nur als Ausführungsorgan des Polizeicollegiums tätig wurde [3].

---

1) Vgl. Dekret vom 3. Januar 1772 a.a.O. und die "Instruktion für das Policeycollegio v. 20. Dezember 1771, M Inn 41048/22:
"2do ist er (der Präsident) seiner Verrichtungen halber Niemand, als Unserer höchsten Person selber responsabel und Wir werden in Policeysachen ohne seine Vernehmung weder executionsinstände noch andere befehle ertheilen. 3^{tio} gestehen Wir ihm volle praerogation zu, welche auch bey anderen collegien dem Praesidio gebühren. Daher sowohl der Director als die assessores collegii und samtliches personale derselben wie auch der hiesige Stadtoberrichter und Bußherr dan alle Policey obrigkeiten und deren Subaltern hier und ander orten in Unseren Landen denselben als Chef der Policey zu achten und seine befehle oder Verfügungen gebührend hierin zu respectieren habe".
2) Dekret v. 3. Januar 1772 a.a.O.: "Unter den Policeysachen, welche dem collegio übertragen seynd, werden keine aanders als die nemblichen verstanden, womit sich der ehe malige Policey Rath zu beschäftigen gehabt hat, und weil die vorhin etabliert gewesen geheime Hofkommission nunmehr wiederum dissolvirt ist, so wird all jenes, was man alldort zu traetiren gehabt hat, dem Policey Collegio gleichfalls hiemit beygelegt.."
3) Hierzu heißt es im Dekret v. 3. Januar 1772 a.a.O.: "In unverschüblichen Vorfallenheiten, welche periculum in mora auf sich haben oder sonst keinen langen Verzug leiden, mag das collegium cum derogatione omnium instantiarum/: jedoch denselben in all anderweg an ihrer jurisdiction und iure 1^{mae} instantiae unabbrüchlich:/ verfahren und ist hierin keine requisition sondern nur die blosse notification erforderlich aller massen auch der hiesige Stadtoberrichter und sogenannter Bussherr sich sowohl bey dem Praesidio als Collegio auf begehren nicht nur allzeit gleich zu stellen sondern was ihnen von dort befohlen wird in unweigerlichen Vollzug zu bringen haben sollen ohne daß sie sich erst bey dem Stadtmagistrat hierum anzutragen oder dessen vorläufiges requisition ihrer Stellung halber abzuwarten hatten ...".

Mit dem Dekret vom 25. Januar 1775 [1] wurde dem Polizeicollegium lediglich das Consultativum neben der "Oberinspektion auf die Execution derselben" überlassen und das Contensiosum als Scheidgrenze bezeichnet [2]. Was aber zum Contensiosum zu rechnen war, bezeichnete das Dekret selbst [3].

---

1) Abgedruckt in Mayr's Generaliensammlung, Bd. II, S. 905.

2) Mayr's Generaliensammlung a.a.O.: "Seine Churfürstliche Durchlaucht ... haben befunden, daß die in contentioso versirenden Polizeysachen hauptsächlich diejenigen sind, welche dem Kollegio bisher die meiste Mühe und Arbeit, zwischen den Obrigkeiten aber viele Kollisionen und Schwärigkeiten verursacht haben, auch ganz unfehlbar noch weit mehr und größere nach sich ziehen dürfen, sofern die Separatio materiarum auf die in dem Gutachten vorgeschlagene Weise getroffen werden sollte. Um aber in Zukunft nicht nur alle Anstößlichkeiten zwischen dem Polizey- und anderen Departementen, so viel immer möglich zu vermeiden ... so wollen Höchstdieselben, daß man sich
1mo Bey dem Polizeyrat hinfüro nur mit dem Consultativo alleinig beschäftigen, das Contensiosum aber lediglich den ordinari Obrigkeiten überlassen.

3) Mayr's Generaliensammlung a.a.O.: " ... ad contensiosum aber hat man 3tio unter andern auch insonderheit die Streitigkeiten zu rechnen, welche sich zwischen Handwerks- oder Gewerbsleuten und Professionisten in Handwerks-, Gewerbs oder Profeßionssachen ergeben, item wenn zwischen verschiedenen Orten über die Generalmandatsmäßige Einnahme oder Verpflegung armer Leute gestritten wird, wie nicht weniger die Straffälle, welche in Polizeyhändeln von der Obrigkeit entweder ex Officio, oder ad instantiam vel delationem verhängt werden, und sich über die Bestrafung entweder quod excessum, oder sonst bei der höheren Instanz beschweret wird, und die Summa nach Vorschrift Cod. Jud. (Codex Judiciarius) appellabel ist, salvo tamen Regressus ad intimum, welcher der diktirten Straf halber in via gratiae allemal noch bevor bleibt und soll auch casu confiscationis die Appellation ohne Unterschied zwischen den Maut- und Polizeyhändeln an das Kommerzien Kollegium gehen, sohin an dem dermaligen Regulativ in diesen Stücken nichts geändert werden".

Auch fehlte nicht eine genaue Aufstellung derjenigen Gegenstände, die zum Consultativum gehörten [1].
Die Ausführung der Entscheidungen des Polizeicollegiums war aber den "ordinären Obrigkeiten" nicht genommen, sondern es bestand nur eine Oberaufsicht des Polizeicollegiums in dieser Beziehung [2].
Mit kurfürstlichem Dekret vom 25. Oktober 1777 [3] wurde das im Jahre 1772 angeordnete Polizeicollegium wiederum aufgehoben und mit dem Hofratscollegium, das auch schon zuvor das Polizeiwesen besorgt hatte, erneut vereinigt. Der Grund dafür war, daß die 1775 getroffenen Maßnahmen das Poli-

---

1) Mayr's Generaliensammlung a.a.O.: "Ad Consultativum hingegen gehört 4^to^
Nicht nur die Bestimmung des Brods, Bier, Fleisch und anderer Sachen, sondern auch alle General-Regulativa, welche in Polizeysachen entweder für das ganze Land oder gewisse Kommunitäten und Corpora zu machen sind z.E. Die Bettel= Markts= und Arbeitshausordnung, sammt der Erklär= Ausdehn= Einschrenkung, Abänderung, oder gänzlichen Wiederaufhebung derselben, item die Getreid, Vieh= Schmalz und andere Victualien Sperren, desgleichen alle in das Polizeiwesen einschlagende Gratialien z.E. die Erteilung der Brandsammlung oder Handels-Patenten mit Geflügel, Eyer, Butter, und dergleichen Viktualien oder Pfennwerthen, wie auch wo es auf Schenk= oder Ehehafts" Gerechtigkeiten und dergleichen Concessiones ankömmt ..."

2) Mayr's Generaliensammlung a.a.O.: "... so viel aber 5^to^ die Exekution desjenigen belanget, was in Consultativum einmal beschlossen, und höchsten Orten begenehmiget ist, soll zwar solche den ordinären Obrigkeiten eines jeden Orts so wenig, als bey dem Contensioso benommen sondern vielmehr ebenfalls, als eine pflichtmäßige Schuldigkeit eifrigst obgelegen seyn, jedoch mit Vorbehalt der Oberinspection, kraft welcher der Polizeyrath sofort jene Obrigkeiten, welche ihrer Obliegenheit kein genüge hierin thun, ernstlich zu ermahnen auch wenn keine Folge zu haben ist, allenfalls höchster Orten selbst an zu zeigen hat ..."

3) HStA. M Inn 41048/44

wesen nicht annähernd in Ordnung zu bringen vermochten [1]. Damit aber das Plenum des Hofratscollegiums mit Polizeifällen nicht allzu überhäuft werde, ordnete der Kurfürst eine eigene Polizeideputation an. Dieser Deputation wurden alle Polizeisachen, ohne zwischen Consultativum und Decisivum zu unterscheiden, zur Verhandlung in der Weise übertragen, "das es nach den daselbst abgefasten conclusis einer weiteren deproposition in pleno nicht mehr bedarf".

Daß aber durch diese Maßnahme keine Besserung eingetreten war, beweist ein Schreiben an die Obere Landesregierung vom 22.3.1782 [2], in dem es heißt, daß die in bezug auf das Polizeiwesen ergangenen Verordnungen wenig oder gar nicht beobachtet werden, woraus sich die Notwenidgkeit ergebe, einen Verruf zu erlassen, in dem die am meisten vernachlässigten Artikel kurz zusammengefaßt sind und "dem hiesigen Publicum zu künftiger besserer Befolgung nachdrucksamst eingeprägt" werden sollen.

Zur besseren Aufsicht und Handhabung der Polizeianstalten wurde mit Dekret vom 7. April 1790 [3] in der Residenzstadt ein eigenes Polizeiamt errichtet. Als Diensträume wurden die Gewölbe im Erdgeschoß des kurfürstlichen "Fabriquen Gebäudes" auf dem Rindermarkt ausgewählt. Mit dem Vollzug betraute man den Geheimen Rat und General der Kavallerie, Chevallier v. Thompson.

Im Jahre 1793 wurde erwogen, die verschiedenen Polizeiobrigkeiten in "Gewerbsbeeinträchtigungenssachen" zu vereinigen. Dabei entstand die Frage, wem diese Polizeigewalt zu übertragen sei. Von vornherein schied der Magistrat und das Bußamt als Träger dieser Polizeigewalt aus, weil man sie

---

1) Dekret v. 25. Oktober 1777 a.a.O.: "Demnach sind beÿ dem in anno 1772 angeordneten PolizeÿDepartement über die dahin gehörigen materien ungeacht der per decretum vom 25. Jan. 1775 getroffenen Separation noch immerhin und fast täglich neue anstände ergeben, welche nicht nur die Obrigkeiten in der Entscheidung, sondern auch die Partheien und advocaten so irrig und zweifelhaft machen, daß sie oft selbst nicht mehr wissen, wohin sich dieselbe in ihren Angelegenheiten zu wenden hätten ...".

2) HStA. M Inn 41048/50

3) HStA. M Inn 41049

für höchst ungeeignet hielt [1]. Aber auch der Hofoberrichter schied hinsichtlich der Übertragung der alleinigen Polizeigewalt aus, da er schon mit Arbeit überlastet war. Aus diesen Gründen machte die Oberlandesregierung in ihrem Gutachten vom 27. Mai 1793 [2] den Vorschlag, eine Polizeidirektion [3] zu errichten; denn inzwischen hatte man eingesehen, daß die Polizeiverwaltung mit den angewandten Mitteln nicht verbessert werden könne [4]. Diese Einrichtung einer Polizeidirektion stellte zu jener Zeit nichts Außergewöhnliches dar, da sie schon in fast allen größeren Städten Deutschlands bestanden.

Daraufhin erteilte Kurfürst Karl Theodor am 14. November 1793 der Oberlandesregierung den Auftrag, eine Instruktion für die geplante Polizeidirektion zu entwerfen.
Durch Verordnung vom 12. Januar 1796 [5] wurde dann in der Haupt- und Residenzstadt eine Polizeioberdirektion errichtet.

---

1) Bericht der Oberlandesregierung vom 15. April 1793, HStA. M Inn 41049: "... weil nach unserem Dafürhalten die Polizey-Gewalt vorzüglich in den Händen des Fürsten liegen soll und dem Rechte der Obersten Aufsicht anhängt, und weil wir von dem Magistrat eine sehr Partheyische Execution für seine manchmal das Publicum drückende Zünfte und gegen Höchstdero Hofschuzverwandte fürchten, hingegen solche von Höchstdero eigenen nachgeordneten Polizeirichtern unpartheyischer, schneller und nachdrücklicher bewirkt werden kann."
2) HStA. M Inn 41049/7
3) Gutachten vom 27. Mai 1793 a.a.O.: "... einer allgemeinen Polizei-Direction ... welche ohne Rücksicht des gefreiten Standes, und ohne zu befürchtenden Eingriff anderer Obrigkeiten ganz allein sich mit besagter Execution der Polizei-Gesetze zu beschäftigen hat ..."
4) Gutachten vom 27. Mai 1793 a.a.O.: "Die Ursach, welche die Vereinigung der Polizeiobrigkeit in Gewerbsbeeinträchtigungen nöthig macht, waltet bei allen anderen Führern der Polizei in gleichem Maaß ob, und nachdem die mehr dann 100 jährig Erfahrung gezeigt hat, daß bei gegenwärtiger Einrichtung der Polizeyverwaltung niemalen der Zweck der Polizey, das ist die Execution wegen der vielen und verschiedenen Collisionen erreicht, noch die heilsamsten Verordnungen in Erfüllung gebracht werden können ...".
5) Mayr's Generaliensammlung, Bd. V, 1797, S. 336

Diese bestand aus dem Oberlandesregierungspräsidium, dem Stadtkommandanten, einem kurfürstlichen und einem städtischen Kommissär, und zwar dem Hof- bzw. Stadtoberrichter. Als Grund für die Errichtung dieser Polizeioberdirektion wurde in der dazu erlassenen Instruktion [1] "die hiesigen bürgerlichen Beschwerden und anwachsenden Polizeigebrechen" angegeben.
Im § 1 der Instruktion wird betont, daß denjenigen Jurisdiktionsobrigkeiten der Stadt [2], welche bisher verfassungsmäßig auch die Polizei in ihren Jurisdiktionsbezirken mit zu besorgen hatten, die Ausübung derselben für die Zukunft nicht benommen werden solle. Diesen daher wie bisher das Recht der ersten Instanz, folglich der davon abhängigen Instruktion, Verbescheidung und Exekution in Polizeifällen und der dafür erlassenen höchsten Verordnungen verbleiben solle.
Der Polizeioberdirektion wurde aber die Oberaufsicht über das ganze städtische Polizeiwesen und über jede einzelne Gattung der Polizeigegenstände in der Stadt, dem Burgfrieden, dem Lehel und der Au übertragen.
Sie hatte nicht nur die Aufgabe, auf die Verfügungen der unteren Polizeiobrigkeiten ein wachsames Auge zu haben, sondern war auch ermächtigt, selbst einzuschreiten und nötige Verfügungen zu treffen, wenn
a) die unteren Polizeiobrigkeiten säumig waren;
b) zwischen ihnen ein Jurisdiktionskonflikt entstand;
c) Gefahr im Verzuge war.

Neben der Oberaufsicht war es der Polizeioberdirektion unter anderem erlaubt, Diebe und Räuber sowie andere Verbrecher auch außerhalb des Burgfriedens bis in die umliegenden Land- und ständischen Gerichte zu verfolgen [3]. Bei tumultartigen Aufläufen und Unruhen war sie beauftragt einzuschreiten, besonders aber auch auf öffentliche oder geheime Zusammenkünfte zu achten, die für die allgemeine Ruhe und Sicherheit verdächtig waren.
Sie hatte allgemeine Streifen in der Stadt, dem Burgfrieden, dem Lehel und der Au anzuordnen. Ferner war ihr aufgetragen, die hier erscheinenden Wochen-, Sonnabend- und Intelligenzblätter zu revidieren.
Um aber der Polizeioberdirektion auch Handlungsmacht zu geben, war bestimmt, daß das ganze Polizeipersonal im Bedarfsfalle der Polizeioberdirektion in Polizei- und Amtssachen unterstellt werden könne.

---

1) HStA. M Inn 41049
2) z.B. Hof- und Stadtoberrichteramt
3) Sie mußten aber nach Befund der entsprechenden Zivil- oder Kriminaljurisdiktion ausgeliefert werden.

Besonderes Augenmerk sollte sie ebenfalls auf die Beachtung der Bettelmandate, Markts- und Schrannen- auch Dienstboten- und aller übrigen Polizeiordnungen haben sowie ferner die Oberaufsicht bei allen jenen Korporationen und Anstalten ausüben, "bei denen bisher Polizeiaufsicht erforderlich gewesen ist z.E. bei dem Beleuchtungsamte, der Schützengesellschaft, der heiligen Bergs Wallfahrt ...".

Bemerkenswert ist noch, daß sich die Gewalt der Polizeioberdirektion nun über alle Personen erstreckte, gleichgültig, ob sie vom Hof, hohem oder niederem Adel, gefreite oder ungefreite, geistliche oder weltliche waren, über den Zivil- und Militärstand ohne Unterschied zwischen einheimischen und fremden Personen in oder außerhalb der Häuser soweit es um die Ausübung der Polizei ging. Einzige Ausnahme waren die Gesandten, ihre Angehörigen und Wohnungen.

Die beschwichtigende Einleitung [1] in § 1 der Instruktion vom 12. Januar 1796 erklärt sich daraus, daß schon im Jahre 1794 dem Magistrat ein "Projekt einer Instruktion für das zu errichtende Polizeidirektorium" [2] vorgelegt worden war, das in seinem § 1 viel weiter ging. Hier war nämlich bestimmt gewesen, daß dem Polizeidirektorium die gesamte Exekution der Polizeiverordnungen über die Sicherheit, Zierde, Bequemlichkeit und Ordnung in der Stadt, des Burgfriedens, des Lehels und der Au, wie auch die Entscheidung der Streitigkeiten über Gewerbs- und Handwerksbeeinträchtigungen übertragen werden solle.
Gegen diesen Entwurf leistete der Magistrat in einem Gutachten vom 17. September 1794 [3] erbitterten Widerstand. Der Magistrat hätte nämlich durch diese Einrichtung einer Polizeioberdirektion verloren

a) die erste Erkenntnis in kleinen Polizeifreveln und Gebrechen, deren Bestrafung nach dem Landesgesetz (Cod. jud. Cap. 1 § 22) ein Zweig der zivilen oder niederen Gerichtsbarkeit war;

---

1) HStA. M Inn 41049: "Gleichwie Wir nicht gemeynt sind, denjenigen Jurisdictions-Obrigkeiten allhier, welche bisher verfassungsmäßig auch die Polizey in ihren Jurisdictions-Bezirken mit zu besorgen gehabt haben, die Ausübung derselben für die Zukunft zu benehmen, so verstehet es sich von selbsten, daß denselben noch ferners, wie bisher das Recht der ersten Instanz ... ungeschmälert belassen werden solle ...".
2) StA. Obb. GL Fasc. 2766 Nr. 1024
3) StA. Obb. GL Fasc. 2766 Nr. 1024

b) die Bestrafung schwangerer Weibspersonen und auch das in praeventionis hierin (wobei für diesen Jurisdiktionszweig und die unentbehrlichen Emolumente der Beamten und Subalternen eine neue konkurrierende Stelle entstanden wäre);

c) die Aufsicht über den Markt und die Schranne, welche der Magistrat auf Grund seiner hohen Gerichtsbarkeit bis dahin ungestört ausgeübt hatte, wobei er auch über die sich dort ergebenden Rechtsfälle entschieden und für die Erhaltung der Ordnung, Reinlichkeit und Polizei überhaupt gesorgt hatte;

d) die Erkenntnis in Streitigkeiten zwischen Herren und Dienstboten wegen Ein- und Ausstehen im Dienst, ferner die Erkenntnis in Streitigkeiten zwischen Hausbesitzern in bezug auf das Ein- und Ausziehen, welche beiden Gegenstände als actiones ex locatio conductio unmittelbar in den Bereich der niederen Gerichtsbarkeit gehörten;

e) die Behandlung aller bisher bei dem Bußamte vorgenommenen Geschäfte mit Ausnahme der Gewerbestreitigkeiten zwischen Bürgern, wenn darüber noch kein bestimmtes Gesetz vorhanden war (die Entscheidung über diese Streitigkeiten stand dem Magistrat als rechtmäßiger Obrigkeit der Bürger nach dem Codex civilis Teil V, Cap. 27, § 25 zu);

f) die Jurisdiktion über alle bisher zur Besorgung der Polizei aufgestellten Personen wie der Viertelschreiber, Polizeischreiber, Aktuare und Diener des Bußamtes, Marktmesser, Schrannenknechte, Turm- und Nachtwächter, Feuerbeschauer, Stadtgerichtsdiener, Bier-, Fleisch-, Wein-, Mehl- und Methbeschauer, welche künftig allein dem Polizeidirektorium unterstellt werden sollten, aber wie bisher vom Magistrat zu besolden gewesen wären.

Der Magistrat vertrat dazu in seinem Gutachten die Ansicht, daß diese neue Polizeieinrichtung weder das einzige noch das zweckmäßigste Mittel sei, um das Polizeiwesen zu verbessern, denn diese Einrichtung könne bestehen, ohne daß der Magistrat seine Gerechtsame verlöre, hätte nur die Polizeidirektion die Oberaufsicht in jeder Gattung der Polizeigegenstände. Außerdem sei es zweckmäßiger, wenn die Polizeigegenstände und die ersten Verfügungen durch die untergeordneten Stellen wie bisher besorgt würden, da diese sich die Kenntnis von den täglich vorkommenden Streit- und Verhandlungsgegenständen in Polizeisachen durch Erfahrung erworben hätten. Ein einziger Mann, der Polizeidirektor, oder eine zusammenge-

setzte Kommission könnte niemals diese Angelegenheiten besorgen.
Ebenso entschieden lehnte es der Magistrat ab, in der vorgeschlagenen Beiziehung von zwei Assistenten von seiten des Magistrats einen Ausgleich für den Verlust seiner Rechte zu sehen, da diesen Assistenten nicht einmal das Stimmrecht bei den vorkommenden Geschäften eingeräumt werde und sie nur Erinnerungen zu Protokoll geben könnten.
Aus der Stellungnahme des Magistrats spricht großes Selbstbewußtsein. Man spürt deutlich wie sicher sich der Magistrat noch im Besitz seiner Rechte fühlt. Die Bestätigung dafür zeigt sich 1796 beim Erlaß der Instruktion für die neue Polizeioberdirektion. In ihr wird allen Änderungswünschen des Magistrats entsprochen und die neue Einrichtung allein auf die Oberaufsicht beschränkt.
Der Kurfürst hatte den Versuch unternommen, in die Rechte der Stadt einzugreifen, jedoch scheute er davor zurück, gegen den Widerspruch des Magistrats weitgehende Änderungen vorzunehmen.
Diese Planung des Kurfürsten entsprach ganz seinem schon vorher deutlich zum Ausdruck gebrachten Willen, gegen das Eigenleben der Stadtgemeinde vorzugehen und sie gänzlich in das Regierungssystem einzugliedern.
Weitere Versuche, die Selbständigkeit der Gemeinden einzuschränken, können in der Verordnung vom 16.8.1779 [1], die eine jährliche Revision der Gemeinderechnungen der Städte und Märkte durch die Oberlandesregierung vorsah und auch in der Stadt- und Marktinstruktion vom 1.1.1784 [2] gesehen werden, die aber vor allem bei den Hauptstädten durch ihre mit Privilegien gesicherte Herrschaft ohne große Wirkung blieben.

Im Jahre 1790 hatte jedoch Kurfürst Karl Theodor schon einmal direkt in die inneren Verhältnisse der Stadt München eingegriffen. Durch Dekret vom 28.12.1790 [3] ernannte der Kurfürst zur Verwaltung des gesamten städtischen Justiz-, Polizei- und Finanzwesens eine eigene Hofkommission aus Mitgliedern der oberen Landesregierung, des Hofrates und der Hofkammer unter der Führung des Geheimen Rates v. Eisenreich. Zuvor hatte der Kurfürst die Bestätigung der ihm vorgeschlagenen drei Wähler für die jährliche Ratswahl verweigert und so die neue Konstituierung des Rats verhindern. Im gleichen Zeitraum suchte der Kurfürst die Einengung der Befugnisse des Rates zu erreichen, indem er die Privilegien der Stadt einschränken wollte [4]. Dem

1) StA. A I a 44
2) StA. A I a 44
3) StA. C I a 1
4) StA. B I 16-19

Rat war schon 1785 die Entscheidung aller Prozesse in Privilegiensachen untersagt worden. 1791 aber erging die Aufforderung an ihn, seine sämtlichen Privilegien der Oberlandesregierung in einem Gutachten vorzulegen, damit diese darüber entscheide, welche noch fortbestehen könnten.
Bei diesem Kampf um die städtischen Privilegien muß noch erwähnt werden, daß ebenfalls versucht wurde, der Stadt den Gerichtsbann zu entziehen, denn als nach der Wiedereinsetzung des Magistrates im Jahre 1791 die Stadtoberrichterstelle wieder besetzt werden mußte, beachtete der Kurfürst nicht das Wahlrecht des Magistrats, sondern setzte eigenmächtig den Regierungsrat von Burghausen und Hofgerichtsadvokaten Edlen v. Speckner zum Stadtoberrichter ein [1].

Aus diesen Vorgängen kann man leicht ersehen, daß bei diesem allgemeinen Bestreben in der Regierungszeit Karl Theodors, das Eigenleben der Stadt so viel als möglich einzuschränken, das Polizeiwesen nicht ausgenommen werden konnte.
War auch der Kurfürst im Jahre 1796 mit seinen Forderungen nicht durchgedrungen [2], so stellten doch die drei Möglichkeiten zum direkten Eingreifen, die in § 1 der Instruktion festgesetzt wurden und ferner die bedarfsweise Unterstellung des gesamten Polizeipersonals unter die Polizeioberdirektion schon ein handfestes Druckmittel gegenüber dem Magistrat dar.
Die Polizeidirektion entwickelte jedoch im ersten Jahr ihres Bestehens keine große Wirksamkeit, wie sich aus einem Schreiben vom 22. Dezember

---

1) Vgl. Weiland, S. 18 ff.
2) Bezeichnend ist die Begründung aus einem Bericht der oberen Landesregierung vom 18. September 1794, M Inn 41049/19 "Zu dieser Abänderung sind wir nicht dadurch bestimmt worden, weil wir solche Einrichtung für besser erachten, sondern weil wir vorhersehen, daß außer dessen das ganze selbst wegen der vielen obschon wenig gegründeten Widersprüche des Magistrats und der Landschaftsverordnung nie zu Stande kommen würde, und es doch immer rätlicher ist, die Form der hiesigen Policeyverwaltung etwas als gar nicht zu ändern".

1796 [1] ergibt.
In dem Antwortschreiben des Polizeidirektors Freiherrn v. Weichs vom 27. Dezember 1796 [2] werden die Beschwerden als unbegründet dargestellt, wobei auf die schlechten Zeiten hingewiesen wird [3].
Diese Entschuldigung wurde vom Kurfürsten teilweise angenommen, doch rügte er weiterhin, daß die Polizei in manchen Dingen nicht tätig und wachsam genug sei, "um die so sehr eingerißenen Mängel durch Ernst u. Strenge zu heben, dem Wucher Schranken zu setzen und den Ausschweifungen der Zünfte troz zu bieten" [4].
Gehemmt wurde die Tätigkeit der Polizeioberdirektion auch durch persönliche Feindschaften. So erhob der churfürstliche Oberlandesregierungsrat v. Dreern schwere Beschuldigungen gegen den Polizeidirektor v. Weichs, aber nur deshalb, weil v. Dreern nicht vergessen konnte, daß er nicht selbst Polizeidirektor geworden, obwohl er schon dafür vorgeschlagen worden war [5].
Ferner erschwerte die Stadtkommandantschaft, die bei der Ausführung von bestimmten Polizeigegenständen mitzuwirken hatte [6], die Tätigkeit der Polizeioberdirektion, indem sich der Stadtkommandant weigerte, die Befehle der oberen Landesregierung in Polizeisachen anzunehmen, bevor sie nicht vom Hofkriegsrat sanktioniert waren.

---

1) HStA. M Inn 41049/47: "Seine Churfürstliche Durchlaucht haben mit äußerstem Mißfallen vernohmen, daß die unterm 12. jan. d.j. zur Verbesserung der in allhiesiger Residenzstadt sehr vernachläßigten Polizeianstalten errichtete Polizeioberdirektion, weder die ihr durch gnädigste instruction auferlegte Funktion seither in Erfüllung gebracht, noch auch sich durch gemeinschaftlichen Zusammentritt und Mitwürkung bestrebet habe, die täglich mehr einreißende Mängel, worunter das allhiesige publicum und am meisten der ohnbemittelte Einwohner zu leiden hat, abzustellen ..."
2) HStA. M Inn 41049/48
3) HStA. a.a.O.: "Leider hat dieses wirklich ein alles verheerender Krieg getan; und obwohl dieser noch existiert, obwohl man noch einige Jahre darnach die schädlichen Folgen sehen wird - will man in der Mitte desselben - eine kurze Zeit, nachdem der Feind das Land verlassen - die guten Früchte eines langjährigen Friedens genießen".
4) HStA. M Inn 41049/49, Erwiderung Karl Theodors v. 12. Januar 1797
5) HStA. M Inn 41049/51, Bericht des Polizeidirektors Frh. v. Weichs vom 18. Februar 1797
6) Vgl. Instruktion für die Polizeioberdirektion vom 12. Januar 1796 a.a.O.

Der Hauptgrund für das Versagen dieser Behörde war aber ihre Zusammensetzung [1].

Mit Rücksicht auf diese Gründe ist es deshalb nicht verwunderlich, daß die Polizeioberdirektion durch Reskript vom 27. Januar 1798 [2] wieder aufgehoben wurde.
Schon am nächsten Tag wurde durch Reskript vom 28. Januar 1798 [3] der Reichsgraf von Rumford zum Polizeidirektor ernannt.
Dabei wurde betont, daß dem Reichsgrafen v. Rumford aus besonderem höchsten Zutrauen die Errichtung und Herstellung der Polizei sowie die Besorgung und Handhabung der öffentlichen Ruhe und Ordnung in all ihrem ausgedehnten Umfange unmittelbar übertragen werde und ihm die nötigen Verhaltensbefehle dazu wirklich erteilt seien.
Auch wird die Obere Landesregierung ausdrücklich darauf hingewiesen, daß v. Rumford kein Hindernis in den Weg gelegt, sondern ihm alle mögliche Unterstützung geleistet werden solle.
Aus einem Schreiben des Freiherrn v. Hertling vom 31. Januar 1798 [4] geht hervor, daß v. Rumford sich selbst seine Polizeioberkommissäre auswählte, nämlich den Hofkriegs- und Justizrat Baumgartner, den Oberlandesregierungsrat v. Stichaner und den geheimen Sekretär Babo. Diese Polizeioberkommissäre hatten eine bevorzugte Stellung. Wenn sie im Namen oder auf Befehl des Reichsgrafen v. Rumford bei den Behörden oder Stellen erschienen oder etwas

---

1) HStA. M Inn 41050/26 "Über die Organisation der Polizey der Haupt- und Residenzstadt München nach dem System des Grafen Rumford": "... daß man die Policey Ober-Direction provisorisch dahin regulierte, daß selbe von dem Chef der Oberlandes Regierung, dann dem Stadtkommandanten und den zween Oberrichteraemtern besorgt werden sollte. Da aber die drei letzten zugleich Unterobrigkeiten bleiben, so waren selbe hart dazu zu bringen, Fehler zu rügen, und als sich endlich der Chef, um doch Ordnung zu erhalten, beygehen ließ ohne ihre partheyische Ratschläge zu vernehmen, zu exequiren schrien sie über einseitiges Verfahren, so daß sich der Chef verpflichtet fand Euer Churfürstliche Durchlaucht um eine Abänderung zu bitten".
2) Mayr's Generaliensammlung Bd. VI, S. 110
3) Mayr's Generaliensammlung Bd. VI, S. 110
4) StA.Obb. GL 2766 Nr. 1025

Schriftliches einreichten, so waren sie ohne Aufenthalt entweder persönlich vorzulassen oder ihre schriftliche Erinnerung sogleich vorzunehmen und zu behandeln. Dabei sollte alles, was mit ihnen im Namen des Reichsgrafen v. Rumford verhandelt würde, dieselbe Wirkung haben, als ob es mit Rumford selbst verhandelt worden wäre.
Dies alles weist darauf hin, daß ein möglichst wirksames und schnelles Eingreifen erzielt werden sollte.
Der Gesichtspunkt, nach dem Rumford die Polizeidirektion aufbaute, war der, daß die Polizeidirektion diejenige Stelle sein sollte, welche überhaupt für die Sicherheit der Stadt sorgt, im übrigen aber die unteren Polizeistellen zurechtweise, wenn sie nicht nach den vorhandenen Gesetzen handelten oder bei Jurisdiktionskonflikten, wenn Gefahr im Verzug ist, selbst handele [1].

Rumford selbst ging an diese Aufgabe mit sehr idealisitischen Vorstellungen heran. Dies ersieht man aus einem Brief an die kurfürstliche Oberlandesregierung vom 17. Februar 1798 [2]. Er mußte jedoch die Erfahrung machen, daß seine Gutmütigkeit mißbraucht wurde [3].
Aber vielleicht gerade weil Rumford mit solcher Gewissenhaftigkeit seine Aufgabe erfüllen wollte und sich nicht scheute, die Mißstände aufzudecken, die Unruhe schafften, schickte ihn der Kurfürst im August 1798 als bevollmächtigten Minister an den königlich großbritannischen Hof.
Lerchenfeld schreibt in seiner Geschichte Bayerns auf Seite 4: "... allein all die nützlichen und wohlmeinenden Versuche Hompesch's und Rumford's waren von verhältnismäßig geringem Erfolg. Der Kurfürst, ohne tiefe Überzeugung von deren Nutzen und Notwendigkeit, betrieb sie bloß, um der allgemeinen Zeitrichtung auch von seiner Seite zu folgen".

---

1) Vgl. "Über die Organisation der Policey der Haupt- und Residenzstadt München nach d. System RUMFORD's M Inn 41050/26.
2) StA. Obb. GR 1178 Nr. 1 "... so habe ich es als mir von Seiner Churfürstlichen Durchlaucht die Errichtung und Herstellung der Polizei und Handhabung der öffentlichen Ruhe und Sicherheit übertragen wurde, für meine erste Pflicht gehalten, von Höchstdemselben mir die Erlaubnis zu erbitten, daß ich überall als der Verteidiger von Amts wegen all diejenigen, welche wegen ihrer Armut oder wegen auffallenden Bedrückungen den Schutz eines Mächtigeren nöthig haben auftretten dürfe und solle ...."
3) vgl. Brief vom 17. Februar 1798 StA. Obb. a.a.O.

In den folgenden vier Jahren wurden nur unbedeutende Maßnahmen getroffen, die zur Verbesserung der Ortspolizei beitragen sollten. So wurde durch Reskript vom 9. Oktober 1799 "Die Organisation der Stadtpolizeidirektion betreff" [1] angeordnet, das Polizeipersonal zu verstärken und "auch dermaßen zu besolden, daß man von demselben ihre Pflichterfüllung auch mit Strenge fordern kann".

Ferner wurde durch ein Reglement vom 25. Februar 1802 [2] bestimmt, daß die Kommandanten in den Städten stärker zur Erreichung einer guten Ortspolizei mitzuwirken hätten und daher einen größeren Anteil an der Ausübung derselben nehmen sollten, wobei sie mit den dazu aufgestellten Zivilbehörden in eine engere Verbindung zu setzen seien.

1) StA. Obb. GL 2766 Nr. 1025
2) StA. Obb. GL Fasc. 1178 Nr. 1

II. DIE POLIZEILICHEN ZUSTÄNDIGKEITEN IN MÜNCHEN VON 1802 - 1808

Wenn auch in der Zwischenzeit keine weiteren Schritte mehr von seiten des Kurfürsten unternommen worden waren, um das Polizeiwesen der Stadt München entscheidend zu verbessern, so waren dennoch schon längst die Vorbereitungen für eine umwälzende Reform des Gemeindewesens und damit auch der Organisation der Polizei angelaufen.
Mit dem Regierungsantritt von Kurfürst Maximilian IV., Joseph im Jahre 1799 war nämlich gleichzeitig ein Mann in das politische Leben getreten, der von da an 18 Jahre lang - und wenn man die Nachwirkungen einrechnet - noch Jahrzehnte danach den Weg Bayerns bestimmte; es war der Freiherr Maximilian von Montgelas.
Das Bayern, das Montgelas bei seinem Eintritt in die Regierung vorfand, war nach außen ein föderativer Territorialstaat ohne ausgeprägtes Staatsbewußtsein, ohne einheitliche Verwaltung und ohne einheitliches Recht. Dazu bestanden in der Verwaltung und in der Rechtspflege die schwersten Schäden. Man kann sagen, daß dieser Staat damals nur durch die Person des Fürsten zusammengehalten wurde [1].

Eine der leitenden Ideen, von denen die Handlungen Montgelas' bestimmt wurden, war das Prinzip der staatlichen Einheit. Dieser Grundzug seiner Reformen ergab sich für Montgelas nicht so sehr aus der Besonderheit seiner Staatsauffassung, sondern er wurde dem Minister notwendig vorgeschrieben; was Bayern nämlich zufiel, waren Trümmer, die Länder Staatssplitter, das ganze mehr ein Bündel einzelner Herrschaften als ein Staat im modernen Sinne [2].
Obwohl die städtische Verwaltung verlottert war, obwohl verschiedentlich versucht worden war Abhilfe zu schaffen durch Stadt- und Marktinstruktionen, hatten die Städte doch ihren Besitz an Privilegien halten können und hatten somit auch noch zu Beginn 19. Jahrhunderts ein gewisses Maß von öffentlicher Gewalt. Aber gerade gegen solche "Privatherrschaften", wie überhaupt gegen jede Art von selbständiger politischer Betätigung in Form der Selbstverwaltung sträubte sich der moderne Staatsbegriff Montgelas'. Damit war Zeit und Richtung der Reform bestimmt: Beseitigung der Privilegien

---

1) Vgl. Weiland, S. 23
2) Vgl. Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd. II, S. 456

und damit des Eigenrechts als Grundlage der magistratischen Selbstverwaltung, Schaffung eines einheitlichen Gemeindebürgerrechts nach französischem Vorbild, Eingliederung der Gemeinden in den staatlichen Behördenorganismus, Trennung der Justiz von der magistratischen Verwaltung, Verstaatlichung der Polizei, Verschärfung der staatlichen Aufsicht, besonders in Hinsicht auf die gemeindliche Vermögensverwaltung [1].

Den unmittelbaren Anlaß zum Beginn der Reform gab jedoch erst die offen zu Tage tretende Verwirrung der städtischen Verwaltung in den Hauptstädten Ingolstadt, Landshut und Straubing [2].
Am 1.5.1802 erschien deshalb ein kurfürstlicher Erlaß [3] mit dem Auftrag: "... die Vorschläge zur notwendigen Verbesserung der städtischen und märkischen Gerichtsverfassung zu prüfen, da bei Gelegenheit der von den Städten und Märkten nachgesuchten Privilegien Konfirmationen schon auf eine Gleichstellung und Reinigung der denselben zustehenden Privilegien und zugleich auch auf eine bessere Einrichtung ihrer Gerichtsbarkeit und Kammeralverwaltung angetragen worden sei".

Für München ist nun die Tatsache wichtig, daß die Gemeindeverfassung dieser Stadt hinsichtlich der Reorganisation das Ziel eingehender Untersuchungen durch die Generallandesdirektion wurde [4].
Von wesentlicher Bedeutung für die Reform ist dabei ein Gutachten über eine "präliminarische und provisorische Verfügung in der Gemeinde- und magistratischen Verfassung zu München" vom 22.6.1802 [5], das an das geheime Departement in auswärtigen Angelegenheiten erstattet wurde.
Dieses Gutachten kommt im wesentlichen zu folgenden Vorschlägen: "Die Bürgergemeinde ist immer noch die Hauptsache, welche wieder mehr in das allgemeine Staatsinteresse verflochten werden muß, d.h. die Münchner Gemeinde soll rechtmäßig nur insofern als eine besondere Gemeinde bestehen, als sie die Rechte aller übrigen nicht verletzt ... vor allem ist es nun notwendig, die Bürgergemeinde ausdrücklich und förmlich unter den Landesschutz zu erklären". Um dahin zu gelangen fordert Staatsrat v. Hellersberg, der Verfasser des Gutachtens, die Aufhebung der Zünfte, die bisher im Gemeindeleben eine überragende Stellung einnahmen: "Zumindest ist eine Abschwächung, wenn nicht sogar vollständige Lahmlegung ihres Einflusses durch ein Aufsichtsrecht über ihre Versammlungen unumgänglich notwendig".

1) Doeberl a.a.O., S. 461
2) StA.Obb. GR Fasc. 261 Nr. 5
3) StA.Obb. GL Fasc. 2626 Nr. 27
4) StA. Obb. GR 261 Nr. 5 und GL 2626 Nr. 26 mit 29
5) StA. Obb. GL 2626 Nr. 27

Seine Vorschläge für die künftige Gestaltung des Magistrats als Justiz- und Polizeibeamter umfassen folgende Punkte:

a) Abhängigkeit von der Generallandesdirektion bei jeder Erteilung von Gewerbegerechtigkeiten [1];
b) Zunftstreitigkeiten werden nach den Gesetzen der Judikatur erledigt;
c) der Stadtoberrichter und Polizeikommissär ist unter landesherrlicher Bestätigung zu ernennen.

Auf Grund des Hellersberg'schen Gutachtens erfolgt am 31. 12. 1802 [2] der erste Schritt zur Beseitigung der alten überlieferten Gemeindeverfassungen. Die Verordnung vom 31. 12. 1802 geht zunächst auf die eingerissenen Mißstände ein [3], um dann fortzufahren, daß den bürgerlichen Gemeinden selbst am allermeisten daran liege, daß die Justiz unabhängig und unparteiisch verwaltet, die Polizei nach gemeinnützigen Zwecken geordnet und die übrigen Verwaltungszweige unter beständig höherer Aufsicht gut administriert würden. Um dieses zu erreichen, verordnete der Kurfürst in bezug auf die Justiz und die Polizei,

1) Damit war auch ein Weg gezeigt, den immer währenden Differenzen mit der Stadt wegen des Hofschutzes ein Ende zu bereiten, denn eine bedeutende Folge des Hofschutzes war die Befreiung vom Zunftzwang. Vgl. Herold, S. 98 ff. 108
2) RegBl. 1803, S. 8
3) RegBl. a. a. O.: "Seiner Churfürstlichen Durchlaucht landesväterlicher Sorge sind die Gebrechen nicht entgangen, welche mit der Verwaltung des Gemeindewesens in den Städten und Märkten verbunden sind, und teils schon in der Natur ihrer inneren Einrichtung liegen, teils aber durch gemissbrauchte Herkommen und auch vernachlässigter Oberaufsicht entstunden. Sie bestehen vorzüglich darin, daß die Rechtspflege allenthalben unter dem administrativen Einfluß der Magistraten verwaltet wird, welche sich die notwendigen Kenntnisse des positiven Rechts nicht verschaffen konnten; - daß die Polizei nicht als Mittel zu allgemein nützlichen Zwecken, sondern vielmehr als Schutzwehr staatsschädlicher Privatzwecken, und als eine Erträgnisquelle angesehen wird; - dass endlich die öffentlichen Einkünfte grossenteils durch überzählige Magistrate und Verwaltungen aufgezehrt und ihrer eigentlichen Bestimmung entzogen werden ...
Das Wohl der bürgerlichen Gemeinden ist mit dem Wohl des ganzen Staates so enge verbunden, daß Wir Unserem landesfürstlichen Rechte so wie Unserem für das beste der Gemeinden tragender Pflichten zu nahe treten

a) "daß die Justiz von den Magistraten unabhängig und allein von solchen Individuen verwaltet werden solle, welche der Rechte kundig, bei unseren Justizstellen geprüft und von unserer Generallandes-Direktion verpflichtet sein worden.

b) Zur Besorgung der Polizei haben Wir bereits in mehreren Unserer Hauptstädte besondere Anstalten getroffen, und eigene Direktionen angeordnet, welche nur durch Consolidierung aller Theile der local Polizei ihre völlige Ausbildung erhalten können.
Die Magistrate haben mit diesen Polizeiämtern auch die Polizei, welche bisher noch unter ihrer unmittelbaren Obsorge stand zu vereinigen und einen oder mehrere Kommissarien zu benennen, welche in allen die bürgerlichen Individuen betreffenden Angelegenheiten mitwirken können."

Bürgermeister und Räte der Residenzstadt München, die sich durch die Verordnung in ihrer Ehre gekränkt fühlten, richteten am 7.1.1803 [1] eine Bittschrift an den Kurfürsten, "die gnädigste Verfügung zu treffen, daß unsere so sehr gekränkte Ehre wieder gerettet und aufrechterhalten werden möge". Auch die Landschaft, die wegen dieser Neuerung bisher von der Regierung nicht gefragt worden war, legte in ihrer Eigenschaft als Vertretungsorgan der Städte und Gemeinden beim Kurfürsten am 12.3.1804 [2] Beschwerde dagegen ein und lehnte gleichzeitig die neue Organisation ab.
Beiden Schritten war aber der Erfolg versagt. Dem Magistrat wurde von der Generallandesdirektion am 19. Januar 1803 [3] lediglich mitgeteilt, daß "sich derselbe über die Besorgnis seiner geglaubt gekränkten Ehre zu beruhigen" habe.
Die Landschaft erhielt durch kurfürstliches Reskript vom 27.8.1804 [4] die Vertröstung, daß besondere Resolutionen ergehen würden, worauf sie aber vergeblich wartete.

---

müßten, wenn Wir das Recht, welche sie haben, ihre Obrigkeiten selbst zu wählen, und vorzuschlagen, in eine völlige Exemption derselben übergehen lassen würden ..."

1) StA. Obb. GL 2626 Nr. 27
2) StA. Obb. GR Fasc. 261 Nr. 5
3) StA. Obb. GR Fasc. 261 Nr. 6
4) StA. Obb. GR Fasc. 261 Nr. 5

Die Verordnung vom 31.12.1802, die nur die Hauptgrundsätze enthielt, wurde durch Befehl an die kurfürstlichen Magistrate der Hauptstädte vom 4.5.1803 [1] erläutert und ergänzt.

Danach wird die gesamte städtische Polizeigewalt, welche der Magistrat gemäß der Landesverfassung bisher unbestritten genoß, aufgehoben und mit der bereits angeordneten staatlichen Polizeidirektion vereinigt, weil diese "nur durch Konsolidierung aller Teile der Lokalpolizei ihre völlige Ausbildung erhalten könne[2]."

Dem Magistrat verblieb nurmehr die Befugnis, einen oder mehrere Kommissäre zu ernennen, welche "in bürgerlichen Individuen betreffende Angelegenheiten" mitwirken durften [3], wobei die Polizeikommissarien des Magistrates nach den Hellersberg'schen Ausführungen [4] unter der Oberleitung der Polizeidirektionen standen und ihre Beiordnung zu diesen nur subsidiär war.

Da eine endgültige Organisation der verschiedenen magistratischen Polizeizweige noch mehrere Vorarbeiten erforderte, wurde einstweilen nur provisorisch bestimmt [5]:

1) "Es bleiben einstweil bis auf definitive Verfügung die verschiedenen Polizeiämter des Magistrats mit ihren Individuen und rechtlichen Emolumenten samt den daraus für die Stadtkammer fließenden Gefällen oder dafür bestimmten Gratialien bestehen.
   Diese Zweige sind vorzüglich:
   a) Die Zunft-, Gewerbe-, Maß- und Gewichtspolizei, das Markt- und Schrannenwesen und das damit verbundene Bußamt;
   b) das Mühlrichteramt;
   c) die Brücken-, Pflaster-, Wasserleitungs-, Rettungs- und Löschanstalten;
   d) die Gebäudepolizei (sofern sie nicht wegen Servitutsstreitigkeiten zur Justiz gehört) und die damit verbundenen Schönheits-, Reinlichkeits- und Bequemlichkeitsanstalten, insoweit es bürgerliche Gebäude und Individuen betrifft und der Magistrat bisher hieraus seinen Einfluß rechtlich äussern durfte;

---

1) RegBl. 1803, S. 291
2) StA. Obb. GL 2626 Nr. 27, Schreiben an die kurfürstliche Lokalpolizeidirektion vom 4.5.1803
3) StA. Obb. GR Fasc. 261 Nr. 5
4) Vgl. Gutachten StA. Obb. GL 2626 Nr. 27
5) Vgl. Schreiben an die Lokalpolizeidirektion v. 4.5.1803 StA. Obb. GL 2626 Nr. 27

e) alle Sicherungsanstalten gegen und in den bürgerlichen Häusern, dann gegen bürgerliche Individuen und Gesellschaften, die damit verbundenen Visitationen und Erkenntnisse der Straffälligkeiten.

2) Doch hören mit genannter Verordnung an alle diese spezifizierten Polizeiämter oder Kommissionen auf, selbständige Polizeizweige des Magistrats zu sein, insofern sie nicht sogleich auch verrechnende Stellen sind und sind auf der Stelle der Kurfürstlichen Lokalpolizeidirektion unterzuordnen.
Die diesen Polizeizweigen bisher vorgestandenen magistratischen Kommissionen sollen künftig von der Kurfürstlichen Lokalpolizeidirektion in denjenigen Fällen wo es sich um die Angelegenheiten der Bürger oder der bürgerlichen Gemeinde handelt, beigezogen werden, um nach den landesherrlichen Gesetzen und nach der Maxim einer gemeinnützigen, dem Staatszweck untergeordneten Polizei, mitzuwirken und alle in volle Tätigkeit zu setzen. Dabei versteht sich selbst, daß die Subordinationsverhältnisse der Lokalpolizeidirektion unter der Generallandesdirektion bestehen bleibt und daß sohin in diese von nun an die magistratischen Polizeikommissarien auf das allergenaueste und gehorsamste bei eigener Verantwortlichkeit sich zu fügen haben.

3) Die Kurfürstliche Lokalpolizeidirektion übernimmt von jetzt an und bis auf weitere Verfügung die erste und unmittelbare Leitung aller oben genannten ehemaligen magistratischen Polizeizweige, so daß sie als die eigentliche Polizeistelle aller Einwohner der Stadt München und derselben Burgfriedens ohne Unterschied angesehen und ihr bei schwerer persönlicher Verantwortlichkeit der Magistraten Gehorsam geleistet werden muß.

4) In den Polizeifällen, wo auf die Straffälligkeit über bürgerliche Individuen von der Lokalpolizei erkannt ist, haben die bisherigen magistratischen Polizeiämter, sofern das Vergehen nicht in die bürgerliche oder peinliche Justiz gehört, nach den bisherigen Anordnungen bis auf weitere Revision derselben die Strafbestimmung und Execution unverzüglich zu verfügen, und förmliche Protokolle darüber zu halten, welche Protokolle die Kurfürstliche Lokalpolizeidirektion täglich durchzulesen und zu unterschreiben hat.

5) Die Ausgabe der Polizeianstalten, wozu dem Magistrat bisher Gefälle oder Gratialien zu beziehen erlaubt war, besorgen die magistratischen Beamten und legen hierüber dem Magistrat Rechnung ab.

6) Alle jene Polizeizweige hingegen, welche der Lokalpolizeidirektion nicht übergeben sind, als besonders die Bürgeraufnahme und Gerechtigkeitserteilungen, werden forthin von der Generallandesdirektion ausschließend besorgt und bleibt hier dem Magistrat gänzlich nach der bisherigen Verfassung untergeordnet."

Damit war dem Anschein nach bloß eine Vereinigung der städtischen Polizei mit der staatlichen Polizeidirektion vorgenommen, in Wirklichkeit aber die Polizei tatsächlich verstaatlicht [1].
Daran konnte auch die beschränkte Mitwirkung von städtischen Kommissarien nichts ändern, denn diese "Konkurrenz" sollte nach Meinung von Hellersberg [2] sich nur "als ein Mithelfen, Unterstützen bei der Ausübung vorhandener Polizeigesetze darstellen, welches auf die Legalität der Polizeiverfügungen keinen rechtlichen Einfluß hat".
Auch geht aus einer Entschließung der Kurfürstlichen Landesdirektion in Bayern vom 2. September 1803 [3] hervor, daß nach dem Geiste der magistratischen Organisation die Ortspolizei als solche bloß mehr eine kurfürstliche sein solle.
Ebenso wurde von höchster Stelle am 3. September 1803 [4] an die kurfürstliche Landesdirektion verfügt, daß die höchste Absicht nicht sei neben der kurfürstlichen Polizeidirektion eine selbstandige magistratische Polizeideputation herzustellen.

Am 1.10.1803 konnte der Stadtkommissär [5] Schieber der Generallandesdirektion die Auflösung der städtischen Polizei und die Vollzugsetzung der magistratischen Polizeideputation melden [6].
Nach der Durchführung der "provisorischen Organisation zur Verbesserung der magistratischen Verfassung" war der Weg frei für die "definitive Organisation".
In der Verordnung, "die neue Errichtung des Münchner Magistrates betreffend",

1) Vgl. Doeberl, S. 70
2) StA. Obb. GL 2626 Nr. 27, Vortrag vom 28.12.1803
3) StA. A VI c 8
4) StA. A VI c 8
5) Der Stadtkommissär war nach der neuen Organisation ein besonderes kurfürstliches Aufsichtsorgan über die städtische Verwaltung mit weitreichenden Befugnissen: Er hatte in jeder magistratischen Sitzung den Vorsitz zu führen, im Magistrat alle kurfürstlichen und landesherrlichen Aufträge zu publizieren, alle magistratischen Kollegialverfügungen gegenzuzeichnen und war selbst für die Bekanntmachung der landesherrlichen Verordnungen verantwortlich.
6) StA. Obb. A VI c 13

vom 19. Februar 1805 [1] wurde dem Magistrat von der Regierung unter ausdrücklicher Betonung seines staatlichen Charakters, ungeachtet der schon geschehenen Ausscheidung des Stadtgerichts und der allgemeinen Polizei, eine Doppelstellung zugewiesen. Danach war er wie jede bürgerliche Obrigkeit in zweifacher Beziehung, teils als Regierungs- und teils als Gemeindebeamter zu betrachten.
Es ist nicht schwer zu erraten, daß der Magistrat als solch ein von der Gemeinde ernannter Regierungsbeamter, in welcher Eigenschaft er alle kurfürstlichen Verordnungen und Weisungen zu befolgen hatte, auch hinsichtlich der Ausübung der ihm zustehenden alleinigen oder kumulativen Polizeigerechtsame und Besorgung öffentlicher Polizeianstalten angesehen wurde.
Nach der erwähnten Verordnung teilten sich die Angelegenheiten des Magistrats, außer der Besorgung der allgemeinen bürgerlichen in vier Gattungen und Zweige:

1) In die Verwaltung der öffentlichen landesherrlichen, landschaftlichen und städtischen Gefälle und Einkünfte;
2) die Verwaltung der weltlichen milden Stiftungen;
3) die Verwaltung des Kirchenvermögens und
4) die Besorgung der vom Magistrat geführten besonderen Polizeianstalten, nebst der Konkurrenz des Magistrats zu der kurfürstlichen Lokalpolizeidirektion.

Entsprechend den genannten vier Geschäftszweigen wurden im Magistrat ebensoviele Büros eingerichtet, die die Geschäfte "vorbereiten, respizieren und nach den Anordnungen des Magistrats sowie in dessen Namen führen und vollziehen" sollten. Ausdrücklich wurde dabei noch betont, daß diese Büros keine besonderen Stellen oder Ämter bilden, sondern vielmehr alle bisherigen Ämter wie Kammeramt, Steueramt, Umgeldamt, Quartieramt, Hochzeitsamt, Bauamt und dergleichen gänzlich aufhören sollten und die von ihnen behandelten Geschäfte durch das für die Verwaltung der öffentlichen Einkünfte bestimmte Geschäftsbüro wahrzunehmen sei. Daher sollten diese Büros auch mit dem Magistrat, welchen sie selbst ausmachten, nicht durch Schreiben sondern nur durch Vorträge und Noten in Verbindung treten.
Das Bestreben der Regierung, den Magistrat ihrer Herrschaft völlig unterzuordnen und ihm möglichst wenig Raum für seine noch verbliebenen Aufgaben

1) RegBl. 1805 S. 332

zu belassen, wird noch deutlicher durch das Bemühen des Magistrats, Klarheit in das Konkurrenzverhältnis zwischen Lokalpolizeidirektion und seinem Anteil an der Lokalpolizei zu bringen.

Die "definitive Organisation" hatte ja dem Magistrat neben der Besorgung der von ihm selbst geführten besonderen Polizeianstalten auch die Konkurrenz zu der Lokalpolizeidirektion zugewiesen. Jedoch wurde dadurch weder die Art der dem Magistrat zukommenden Polizeigeschäfte, noch die Grenzlinie der Konkurrenz zur Lokalpolizeidirektion bestimmt.

Der Magistrat bat deshalb in einer Vorstellung an den kurfürstlichen Stadtkommissär unterm 6. Dezember 1804 um nähere Bestimmung seines Wirkungskreises [1]. Diese Bitte wurde am 21.12.1804 vom Stadtkommissär an das kurfürstliche Geheime Justiz- und Polizeiministerialdepartement weitergeleitet [2].

Die Regierung dachte jedoch dar nicht daran, eine feste Abgrenzung der Rechte des Magistrates gegenüber der Lokalpolizeidirektion vorzunehmen. Sie duldete darüber hinaus auch stillschweigend, daß die Lokalpolizeidirektion sich mehr und mehr Rechte anmaßte, die ihr nicht zustanden [3].

1) StA. A VI c 8

2) StA. Obb.GL 2626 Nr. 27, Bericht des Stadtkommissärs: "Der Magistrat wünscht den Umfang de eigentlich magistratischen Polizei zu wissen, wir sind des untertänigsten Erachtens, daß Gewerbe und Feuerpolizei mit allem was davon abhängt, die wesentlichsten Teile der städtischen Polizei ausmachen. Desgleichen verlanget der Magistrat zu wissen wie weit sich die Konkurrenz der städtischen Deputierten bei hiesiger Polizeidirektion erstrekken. Da uns in diesem Betreffe keine nähere bestimmende Verordnung bekannt ist, als die provisorische Polizeiordnung v. 4. Mai 1803. So sind wir der Meinung, daß nach den darin angegebenen Normen diese Konkurrenz umschrieben werden möge".

3) StA. A VI c 8, Bittschrift des Magistrats v. 10. Mai 1806: "Da die königliche Polizeidirektion hierauf dieses Geschäft (gemeint ist die Bierbeschau bei den Bräuern) das bis zur Stunde ohne einigen Widerspruch selbst nach eingetretener Organisation vom Magistrat geführt ward, wirklich allein vornahm und dem Magistrat sogar von der Konkurrenz hiezu ausschloß, so gibt uns dieser Vorfall neuerdings Anlaß ... Bisher bestand die Konkurrenz in wenig mehr als dem Bannen derselben, wodurch die magistratischen Polizeideputierten allenfalls zu Zuschauern der Verfügungen der königl. Polizeidirektion gemacht wurden, wenn es dieser beliebte die Magistratischen Deputierten beizuziehen und auch dies scheint sich nach und nach verlieren zu wollen".

Die Haltung der Regierung war aber nicht verwunderlich, wenn man sich die Ausführungen in ihrer Entschließung vom 2.9.1803 [1] ins Gedächtnis zurückruft: "... daß nach dem Geiste der magistratischen Organisation der Ortspolizei als solche bloss mehr eine kurfürstliche sein sollte, dass also infolgedessen nur die kurfürstliche Polizeidirektion die Polizeiausfertigungen als geeignete Behörde zu unterschreiben habe".

So wurden in allen Zweigen der Polizei, die ehemals der ausschließlichen Sorge des Magistrats anvertraut waren, "Untersuchungen gepflogen und entschieden, bürgerliche Individuen bestraft, ohne daß die magistratischen Kommissarien eine andere Kenntnis davon erhielten, als durch Hörensagen und Erzählungen, gleich Neuigkeiten des Tages" [2].

Dies geschah in einem solchen Maß, daß der Magistrat selbst erklärte, es sei wünschenswerter an den Polizeigeschäften keinen Anteil zu haben, "als in beständiger Unbestimmtheit seiner Befugnisse, in zweideutiger Existenz, fremder Willkür und unverdienter Herabsetzung preisgegeben zu sein [3]". Aber selbst als ein allerhöchster Befehl erging, die Bierbeschau sei nicht einseitig, sondern mit Beiziehung magistratischer Kommissäre vorzunehmen, wurde dieser nicht befolgt und die vielfältigen Untersuchungen des Bieres von der Lokalpolizeidirektion allein durchgeführt [4].

---

1) StA. A VI c 8
2) StA. A VI c 8, Bericht an die Landesdirektion v. 25.9.1806
3) StA. Bericht v. 25.9.1806 a.a.O.
4) StA. A VI c 8, Bericht v. 8.9.1806

III. DIE KÖNIGLICHE POLIZEIDIREKTION IN DEN JAHREN 1808 - 1818

Die Zeit für eine vollkommene Umgestaltung des Gemeindelebens war gekommen, denn nicht ohne Grund hatte die Regierung sämtliche Zweige der früheren magistratischen Selbstverwaltung nach und nach unter ihre Kontrolle genommen. Nur dem Anschein nach waren das Gerichtswesen und die Polizei in den vergangenen Jahren noch städtische, in Wirklichkeit aber staatliche Anstalten.
Mit dem Gemeindeedikt vom 24.9.1808 [1] war jede Spur des früheren deutschen Städtelebens verschwunden; die Munizipalverfassung der französischen Republik war ihm zum Vorbild genommen. Für München bedeutete dies, daß der Magistrat als der letzte Rest noch verbliebener Selbstverwaltung beseitigt wurde. An seine Stelle traten die Munizipalräte unter Vorsitz und Leitung des Polizeidirektors als Verkörperung der Staatsautorität.
Ihr Wirkungskreis ist sehr bescheiden und von der Regierung genau vorgeschrieben. Sie dürfen sich nur nach Berufung und unter Leitung des Polizeidirektors versammeln und können ohne sein Wissen und seine Genehmigung nichts beschließen. Die Gegenstände, die ihnen zur Beratung zugewiesen sind, beziehen sich auf:
a) die Erhaltung der Gemeindeverbindlichkeiten;
b) die Erfüllung der Gemeindeverbindlichkeiten;
c) die Regulierung der Abgaben und Fronen des Konkurrenzfußes;
d) die Bevollmächtigung der Gemeindeglieder und
e) die jährliche Einsicht der Gemeinderechnungen.

Es ist ihnen ferner nicht erlaubt, Gegenstände zu beraten, welche zur ausübenden Polizei gehören oder dem Polizeidirektor als Gemeindevorsteher zur Vollziehung aufgetragen sind. Außerdem dürfen sie in keiner Weise die Gerichtsbarkeit wahrnehmen.
Die Befugnisse, soweit sie die Stadt betrafen, wurden in einer eigenen Instruktion vom 24.9.1808 [2] geregelt.
Darin wird auch der Grundsatz wiederholt, daß die Polizeidirektoren in den Städten zugleich die Stelle der Gemeindevorsteher versehen und in dieser Eigenschaft ihnen alle Funktionen zukommen, welche in dem Edikt über das

---

1) RegBl. 1808, S. 2405
2) RegBl. 1808, S. 2509

Gemeinwesen dem Gemeindevorsteher und dem Gemeinderat (Landgemeinde) zugewiesen sind [1]. Weiterhin wird bestimmt, daß der Polizeidirektor den Munizipalrat beruft und dirigiert. Er bringt die Gemeindegegenstände bei ihm zur Beratung und berichtet die Ratschlüsse, die der Genehmigung der Kuratelbehörde bedürfen, an das Generalkreiskommissariat [2].
In dieser Instruktion wird auch der formelle Übergang aller Zweige der Polizei, welche noch bei dem Magistrat oder durch besondere Kommission oder Beamte verwaltet wurden, an die Polizeidirektion angeordnet [3].
Die vorzüglichsten Gegenstände der Polizeiverwaltung sind gemäß § 36 der Instruktion:

1) Sicherheit
2) Armenpflege
3) Sanität
4) Lebensmittel
5) Unglücksfälle
6) Dienstbotenordnung
7) Religion und Unterricht
8) Reinlichkeit
9) Bauwesen
10) Gewerbe
11) öffentliche Vergnügungen
12) Intelligenzwesen

Bemerkenswert für das Verhältnis der Polizeidirektion zur Stadt war, daß die Polizeidirektion gemäß der Instruktion zu den Verwaltungsbeamten der Stadt in einem Nebenordnungsverhältnis stand [4].
Auf Grund des Gemeindeedikts war auch der letzte Rest von Selbstverwaltung bei den Gemeinden beseitigt und das Gemeindewesen in seiner Gesamtheit verstaatlicht. Die Folge war, daß in München zwischen der Stadtverwaltung und der Polizeidirektion gar keine Kompetenzschwierigkeiten mehr entstehen konnten, da dem Munizipalrat kaum noch ein Wirkungskreis verblieb und da, wo dem Munizipalrat noch Befugnisse zustanden, war dieser bis zur Handlungsunfähigkeit durch die staatliche Kuratel beschränkt.

1) Vgl. § 28 der Instruktion der Polizeidirektionen in den Städten v. 24. September 1808
2) Vgl. § 29 der Instruktion
3) Vgl. § 30 der Instruktion
4) Vgl. § 99 der Instruktion a.a.O.

In dem Zeitraum von 1808 bis 1818 bestanden somit gar keine Beziehungen zwischen zwei Behörden, deren Verhältnis einer näheren Untersuchung wert wäre.

Dagegen ist es nicht uninteressant, einen Blick auf die Verhältnisse der staatlichen Münchner Polizei zu werfen, zumal aus dieser Zeit sehr ausführliche Berichte vorliegen. Ein Bericht über den Zustand der Polizei in München aus dem Jahre 1812 [1] erhellt, daß die Polizei in dieser Zeit schwere Mängel besaß, so vor allem die Unzulänglichkeit des unqualifizierten Personals. Es wurden zum Beispiel keine Tagebücher geführt, so daß das Direktorium kaum etwas von dem Tagesgeschehen erfuhr.

Über das Personal wird ausgeführt:

"Eigendünkel, Trägheit und Eigenmächtigkeit begleitet von dem Hang zu Unarten zeichnet die Mehrzahl der Offizianten aus. Klein ist die Zahl brauchbarer, vorwurfsfreier Männer. So schmerzlich solche Attribute für eine Polizeibehörde sind, so würde doch noch manches besser stehen, befänden sich nicht häufig Officianten ohne Kenntniß bei den wichtigsten Branchen; schreiend sind die Belege, die ich nach jeder nur immer zu verlangenden Zahl bey Pässen und Aufenthaltskarten zu liefern bereit bin".

Über die Polizeiwache wird folgendes berichtet:

"Die Polizeiwache, jene Kraft Summe, von welcher die Wirksamkeit der Polizei abhängt, welche das Argus Auge der Polizei bilden soll, befindet sich in einem solchen Zustand, welcher bei den häufigen unangenehmen Erfahrungen doch noch zu dem Urtheile führen muß, daß eine freyere Moralität bestehe als man glaubt, indem die Möglichkeit zu jedem Exzesse geöffnet ist. Ein Oberrottmeister, der viele Kenntnisse besitzt ohne gehörige Instruktion, ein Rottmeister, der Kommissäre, Ansehen und Geschäfte usurpirt. Vier Kaporäle, von denen allgemein auch beym Direktorium das Urtheil besteht, das sie nichts taugen, Soldaten, von denen viele nicht schreiben können, durch Alter gelähmt, dem Vorwurfe der Geldliebe ausgesetzt sind, während manche Brave im Schlamm untergehen müssen, daß selbst Insubordination nicht selten, daß ausdrücklich schriftlichen Befehlen entgegen Arrestanten durch die Wache gestattet wurde Kommunikation mit Mädchen selbst Advocaten zu haben, daß sich der Profoß Verpflegungsgeld schenken ließ, den Arrestanten mit Rauchtabak, Butter, Brandwein ausser dem Tisch versah, daß 11 Arrestanten unter den Augen der Wachen an einem Abend 60 Maß Bier, einen Schinken verzehren konnten, daß ein Kaporal Arrestanten ohne Meldung in fremde Häuser führen ließ, bey der Rüge äußerte, ob

---

1) HStA. M Inn 45029

denn das Verbrechen wegen dem sie angehalten, so groß seÿ, sind Tatsachen, die ich actenmässig behandelt und bestraft habe".
Aus einem weiteren Bericht vom Februar 1814 [1] "Über die Gebrechen bei der hiesigen Polizeidirektion" ergibt sich, daß sich die Verhältnisse noch nicht gebessert hatten.
Das Hauptgebrechen und die Quelle aller übrigen sei der Mangel an einer durchgreifenden kräftigen Leitung des ganzen. Die Direktion und die Direktionsgeschäfte ermangelten Kraft, Einheit und Willen von Seite des Direktoriums. Jedes Büro bilde eine eigene Direktion, es bestehe kein Zusammenhang, keine Verbindung, keine gemeinschaftliche Besprechung, keine Mitteilung gemachter Erfahrungen und kein vollständiges amtliches Tagebuch. Daher geschähen die Rapporte nach dem ersten Gerücht ohne Recherche und Aktenkenntnis, was nicht selten widersprechende Amtshandlungen verursache, die die Direktorialgenehmigung wegen Mangel an Kenntnis in theoretischer und praktischer Beziehung erhielten.
Es bestehe ein totaler Mißbrauch und Nichtgebrauch der Inspektoren, welche ohne Kontrolle und ohne Wachen seien. Die Mehrzahl der Offizianten sei ungeeignet. Das Direktorium kenne ihre Verhältnisse, ihre Beschäftigung nicht, erkundige sich hierüber nicht, handele nicht , um in Qualifikationsanzeigen eine Decke für eigenen Blößen zu haben. Die Wache sei ohne Leitung und Kontrolle und wirke treulich bei der Mißachtung amtlicher Anordnungen mit. Sie sei verschuldet und hafte allein für Kleider gegen 3 000 Gulden, einzelne Soldaten hätten einen monatlichen Abzug von 12 Gulden und lebten doch sehr gut, andere hätten bei Privatleuten als Kleider- und Stiefelputzer Dienste angenommen und 17 von ihnen lebten ohne Rüge im Konkubinat.
Weiterhin sei das Polizeihaus von 8 Uhr abends ohne Repräsentanten für die ganze Nacht außer dem Rottmeister. Auch sei die Registratur ohne Ordnung und schlecht geführt, überhaupt herrsche im ganzen Hause keine Ökonomie, weil es niemand einfalle die Regiesumme zu berücksichtigen.
Die Erteilung der Aufenthaltskarten geschehe ohne Sinn, ohne Recherche selbst an Gauner und Narren, was zur Folge habe, daß in der Regel dreimal so viel gefährliche Personen legal in die Stadt kommen, als durch Untersuchungen wieder entfernt werden könnten. Das Paßwesen werde gleichfalls nicht gehörig beachtet, vorzüglich werde Passanten Gelegenheit gegeben, sich der rohen Behandlung zu erinnern.

---

1) HStA. M Inn 45029

Um die Arrestanten bekümmere sich niemand, diese lägen Monate lang auf dem Bretterboden, ohne Decke dem Ungeziefer preisgegeben. Andererseits bestehe aber ein inniger "Kommerz" mit der Wache, die mit ihnen trinke, spiele, für sie in das Lotto setze und ihnen Kommunikation mit Mädchen verschaffe.
Das gesamte Armenwesen werde zweckwidrig gehandhabt, grenzenlose Willkür, ausgezeichnete Grobheit, Gefühllosigkeit, womit auch die neuesten allerhöchsten Befehle über das Korrektionshaus übertreten werden, ließen den Armen schon aus dem Munde des Offizianten empfinden, was es sei, Unterstützung zu fordern.
In Beziehung auf die Viktualien- und Reinlichkeitspolizei seien unglaubliche Gebrechen vorhanden; während des Verlaufes ganzer Monate komme keine Fälschung zur Anzeige. Auch sei das Dienstbotenwesen in der höchsten Unordnung und die Betrügereien und raffinierten Vergehen verdienten Bestrafung.
Über die Beschäftigung und "Charakteristik" des Polizeidirektors kann man folgendes lesen:
"In den Winter Monathen werden jeden Morgen bis 9 Uhr Rapporte geschrieben, denen nach der Art des Entstehens und bei dem Mangel der Geschäftsübersicht der Charakter der Kargheit, Unvollständigkeit und nicht selten der Unrichtigkeit ankleben muß. In derselben Zeit werden alle, den Tag vorher eingelaufenen Befehle, Correspondenzen repartiert, wenn gleich die Zustellung augenblicklich erfolgen sollte. In der selben Sache gerathen diese bald an diesen bald an jenen Commissär, wodurch nicht zu berechnende Stockungen entstehen. - Von 9 bis 9 1/2 auch 10 Uhr dauern die Bureau Gespräche. - Um 10 Uhr unterschreibt der Vorstand schlecht geprüfte Wanderbücher (bis dahin müssen Paß und Wanderbuchträger im Zimmer harren) und verließt dann die Namen ! hier ist die vorzüglichste Gelegenheit, und dies weiß das Inn- und Ausland, den Begriff der Energie durch Grobheit geltend zu machen, immer die höchste Familiarität mit den allerhöchsten Personen zu verkünden, und diese Namen zur Drohung zu mißbrauchen; doch schreckt diese Affektation Passanten meistens von weiteren Schritten zurück; von 11 bis 12 Uhr ist Erholungsstunde, von 12 bis 1/2 1 Uhr bilden sich bereits neue Rapporte, die Abends, mit Ausnahme von 4 1/2 bis 5 Uhr, wo die Unterschreibung im Paß Bureau statt hat und von 5 - 6 Uhr als der Rapport Stunde, auch in ein persönliches nicht Amts-Journal übertragen werden. Später behauptet der Direktor sogar oft Correspondenzen für die allerhöchsten Personen zu führen eine Aufgabe, die öffentlich und in Gesellschaften wiederholt wird.

Günstige Geschäftsleitungen welche nicht selten dem leitenden Commissär nach seiner eigenen Angabe, bis in das Lächerliche, als von dem Direktorium gefaßt, durch das Direktorium erzählt werden, fallen auf Direktorial Verdienst, alle ins öffentliche trettende Schiefe, auf Rechnung der Commissärs. Man hört nur vom Mann des Vertrauens von ungeheuren Erfahrungen während auf dem öffentlichen Bureau vor Offizianten und Diurnisten das Andenken an abgetretene Commissärs (z.B. Lutzenberger) durch die Pradikate Eseln, alte Weiber, Ignoranten, Leute, die von seiner Leitung keinen Gewinn gezogen, gefeiert wird - und auf diese Art, wird überhaupt das Betragen der Staatsdiener zensiert ..... Daß übrigens der Polizeidirektor in München gegen arbeitende Commissärs über Langweile klagt, vorzüglich das Schulwesen als ekelhaft deklariert, seine Munizipalitäts-Vorstandsschaft rein verkennt, ist bekannt".

Auf Grund einer Verfügung vom 29. Dezember 1814 [1], die das Ergebnis von Visitationen wiedergibt, welche als Folge der Berichte durchgeführt wurden, kann man die angeführten Gebrechen als zutreffend gelten lassen. Aber auch der Vollzug der beiden Gemeindeedikte [2] bot mehr Schwierigkeiten als sich die Organisationskommission bei der Abfassung vorgestellt hatte. Die Abneigung der in ihrer Selbstverwaltung schwer betroffenen städtischen Bevölkerung kam hinzu und vermehrte durch passiven Widerstand die Schwierigkeiten des Vollzugs der neuen Organisation. So mußten schon im Frühjahr 1809 [3] die Termine zur Bildung der Gemeindegrenzen auf unbestimmte Zeit verschoben werden. Erst am 24.12.1810 [4] gelang es, die neue Organisation in der Haupt- und Residenzstadt einzuführen. Es folgten noch einige größere Städte, aber im großen und ganzen blieb die Munizipalverwaltung unausgeführt.

Montgelas war bereits im Frühjahr 1813 zur Revision entschlossen, wobei er aber nicht an eine Wiederbelebung der Selbstverwaltung dachte. Aber schon im Jahre 1814 trägt man sich mit dem Gedanken, das Kommunal- und Stiftungsvermögen wieder den Gemeinden zur Verwaltung zurückzugeben. Damit

---

1) HStA. M Inn 45032

2) a) Organisches Edikt über die Bildung der Gemeinden vom 28.7.1808, RegBl. 1808, S. 2785
   b) Edikt über das Gemeinwesen vom 24.9.1808, RegBl. 1808, S. 2405

3) Entschließung vom 11.4.1809, RegBl. 1809, S. 665

4) RegBl. 1810, S. 1470

war bereits zu diesem Zeitpunkt dem Zentralismus im Sinne Montgelas' alle Kraft genommen.
Dazu kam, daß der deutsche Freiheitskampf von 1813 - 1815 auch den bayerischen Staat nicht unbewegt ließ. Der Zusammenbruch des Rheinbundes bewirkte, daß die Kontinuität mit dem französischen Staat und mit der französischen Verwaltungsorganisation aufhörte. Die neue politische Gestaltung brachte wieder stärkere deutschrechtliche Impulse, die sich in Staat und Gemeinden auswirken mußten [1].
Aber trotz aller grundsätzlichen Betonung eines völlig neuen, freiheitlichen Systems, die auch im Edikt selbst wiederkehrt, hatte sich die neue Gesetzgebung nicht gänzlich aus dem Gedankenkreis von 1808 befreit. Nicht nur schließt sich die Gliederung der Stadtgemeinden, die Bestimmung der rechtlichen Natur der Gemeinden überhaupt und das Gemeindebürgerrecht eng an die Regelung von 1808 an, es hat sich auch die für das polizeistaatliche System Montgelas' charakteristische Einrichtung, die "Curatel der Staatspolizei" erhalten, und zwar in einer Form, die der Verwaltungswillkür noch immer Raum gewährte, was in der folgenden Darstellung der Polizeiverwaltung in München nach 1818 deutlich gezeigt werden kann.

---

1) Vgl. L. Döberl, Prinzip der Staatssouveränität, S. 100

IV. VOLLZUG DER KOMPETENZVERORDNUNG VOM JAHRE 1818 UND DIE KOMPETENZVERORDNUNG VOM 2. OKTOBER 1869

Am 7. Mai 1818 trat das neue Gemeindeedikt in Kraft [1]. In ihm machte es sich die Regierung zur Aufgabe, wie in der Vorrede angekündigt wird, "in den Städten und Märkten die Magistrate mit einem freien und erweiterten Wirkungskreise wieder herzustellen". Gleichfalls werden die Gemeinden von ihrer bisherigen gänzlichen Regierungsbevormundung befreit. Eine völlige Befreiung brachte das Edikt freilich nicht.

In den Städten mit Ausnahme Münchens und in größeren Märkten übertrug das Edikt die gesamte Lokalpolizei den Magistraten als Regierungsbeamten [2]. Nur in der Stadt München verblieb eine Polizeidirektion, und in einigen größeren Städten wurden Stadtkommissariate [3] errichtet, deren Verhältnisse

---

1) GesBl. 1818, S. 49

2) Vgl. § 67 des Gemeindeedikts von 1818

3) Besondere Kommissariate wurden durch die Verordnung vom 23.9.1818 (Intellig.Bl. 1818, S. 1079) errichtet in Landshut, Passau, Straubing, Regensburg, Amberg, Ingolstadt, Augsburg, Memmingen, Neuburg, Kempten, Lindau, Nürnberg, Ansbach, Fürth, Erlangen, Schwabach, Rothenburg, Nördlingen, Dinkelsbühl, Bamberg, Bayreuth, Hof, Würzburg, Aschaffenburg, Schweinfurt und teilweise - Ansbach, Passau - mit einem Rate der Regierung, teilweise mit einem besonderen Stadtkommissar besetzt, teilweise dem am Ort ansässigen Landrichter übertragen.
Bereits durch Verordnung vom 24.2.1826 (Döllinger XI, S. 816) wurden jedoch die königlichen Kommissariate in den Städten Ingolstadt, Neuburg, Lindau, Dinkelsbühl, Nördlingen, Rothenburg, Schwabach und Hof "temporär zurückgezogen und außer Wirkung gesetzt". Die Städte traten als mittelbare Städte unter das Landgericht. In Straubing, Amberg, Aschaffenburg wurden die Geschäfte der Stadtkommissare den dortigen Landrichtern übertragen, in Passau, Regensburg, Augsburg, Ansbach, Bayreuth und Würzburg einem der Räte der Regierungen zugeteilt.
Nur in Landshut, Nürnberg, Erlangen, Fürth blieben besondere Kommissarien; der Stadtkommissar in Memmingen hatte seine Tätigkeit nur provisorisch fortzusetzen.

durch die Verordnung vom 15. September 1818 [1] neu geregelt wurden. Das im Jahre 1808 geschaffene Institut der Polizeidirektionen selbst war aber weggefallen.
Für Städte, "in welchen besondere Verhältnisse es fordern", behielt sich das Gemeindeedikt die dauernde oder vorübergehende Aufstellung eigener Polizeikommissare des Staates vor (§ 70).
Diese waren im betreffenden Fall den Magistraten koordiniert, und ihre "eigentliche Bestimmung" [2] bestand darin, eine "ununterbrochene Aufmerksamkeit auf sämtliche Verhältnisse der (magistratischen) Local-Polizey zu richten". Zu diesem Zwecke sollten sie sich stets genauer unterrichten über den ganzen polizeilichen Dienst, seinen Gang und seine Ordnung; die Akten der Polizeisenate mußten ihnen jederzeit zugänglich sein, und jede verlangte Auskunft mußte erteilt werden. Einige Sparten der polizeilichen Geschäfte waren ihrer Aufmerksamkeit besonders empfohlen [3].

Für München aber war, wie schon erwähnt, die Polizeidirektion bestehen geblieben und das Verhältnis zum Magistrat durch Verordnung vom 15. September 1818 [4], "das Verhältnis zwischen Polizey-Direktion und dem Magistrate der Haupt- und Residenzstadt München betreffend", genau festgelegt worden.
In dem Vorwort zu der oben angeführten Verordnung wird als Grund für diese Regelung "die Rücksicht auf die Eigenthümlichkeit und die Wichtigkeit der örtlichen Verhältniße" angegeben.

Diese Formulierung ist aber nur die Umschreibung für den fehlenden Mut, dem Magistrat die Polizeigewalt ungeteilt zu übertragen, obwohl man schon

---

1863/64 wurden auch die besonderen Stadtkommissariate in Landshut, Erlangen und Fürth aufgehoben.
Das Stadtkommissariat Nürnberg wurde erst durch Verordnung vom 5.11.1872 (RegBl., S. 2529) aufgehoben und die Funktion des Stadtkommissars dem jeweiligen Bezirksamtsvorstand übertragen.

1) RegBl. 1818, S. 574 ff. und S. 616 ff.
2) § II der Verordnung vom 15.9.1818 "Die Verhältnisse der königlichen Commissarien in den Städten I. u. II. Classe zu den Magistraten betr."
3) Vgl. § IV a.a.O.
4) RegBl. 1818, S. 574 ff.

damals genau die Schwierigkeiten einer solchen Kompetenzaufteilung voraussah. In dem Sitzungsprotokoll des Staatsrates vom 29. Januar 1818 [1] wird ausgeführt, daß man Bedenken getragen habe, die Polizeiverwaltung in den größeren Städten den Magistraten ausschließlich zu übertragen, ohne eine Mitwirkung unmittelbarer königlicher Beamter wie sie seither unter dem Namen Polizeidirektoren und Polizeikommissäre angeordnet war. Zu dieser Vorsicht sei man durch die Erfahrungen der Vorzeit, den Zeitgeist der Gegenwart und dadurch bewogen worden, daß sich in den größeren Städten eine bedeutende Anzahl von Einwohnern befinde, welche keine Mitglieder der städtischen Gemeinde seien, und deshalb auch nicht der städtischen Obrigkeit untergeben seien. Man war sich auch über die Nachteile völlig klar. Die Staatsräte verkannten nicht, daß der Geschäftsgang beider Teile "durch vielfältige gegenseitige Kommunikazionen und wechselseitige Einwirkungen sehr kompliziert und schwerfällig werden müsse, daß vielseitige Streitigkeiten nicht ausbleiben und daß häufig Polizei Behörde und Magistrate die Schuld und Verantwortlichkeit wegen Nachlässigkeit und Gebrechen sich gegenseitig zu überbürden suchen werden [2]".
Diese Vorsichtigkeit zeigt sich ja auch in der Verordnung, "die Verhältnisse der königlichen Commissarien in den Städten I. und II. Classe zu den Magistraten betreffend"; wenn auch diese Verordnung in erster Linie als Druckmittel gegenüber den Magistraten gelten sollte, verdeutlicht es doch sehr gut das große Mißtrauen, das die Regierung noch in bezug auf die Magistrate besaß. Auf jeden Fall wollte sie verhindern, daß die Städte wieder zu ihrer Eigenherrschaft zurückkehren. Ein Grund übrigens, der zu diesem Zeitpunkt noch durchaus geltend gemacht werden konnte.

Um aber dem wieder eingerichteten Magistrat an den polizeilichen Geschäften "diejenige Teilnahme zu gewähren, wodurch die gemeinnützige Wirksamkeit desselben in allen die bürgerliche Gemeinde berührenden öffentlichen Angelegenheiten gesichert bleibt", wurden ihm einzelne Zweige der örtlichen Polizei ausschließlich zugewiesen und bei anderen das Recht der Mitwirkung eingeräumt.

Zu dem Kreis der Aufgaben und Befugnisse, der dem Magistrat in Polizeigegenständen ausschließlich zugewiesen war, zählte:

---

1) HStA. Staatsrat 423
2) HStA. Staatsrat Nr. 423

1) Begrenzung und Einteilung der Stadt;
   a) Herstellung und Berichtigung eines topographischen Stadtplanes;
   b) Anlegung und Unterhaltung des Gemeindebuchs [1];
   c) Anlegung und Unterhaltung des Lagerbuchs [2].

2) Registerführung über Bürger und Schutzverwandte [3];
   a) Aufnahme der Bürger und Schutzverwandten;
   b) Erteilung der Heiratslizenzen für dieselben [4];

3) Armenpflege, Wohltätigkeits- und Unterstützungsanstalten;

4) Ernennung der Hebammen und Hebammenschülerinnen;

5) Bestrafung bei Übertragung der Vorschriften der Viktualienpolizei durch Gewerbeleute, Fabrikanten und Verkäufer;

6) Herstellung, Einrichtung und Unterhaltung der der Gemeinde gewidmeten öffentlichen Gebäude.

7) Handel und Gewerbe:
   a) Verleihung der Gewerbegerechtigkeiten;
   b) Anlegung und Fortführung der Matrikel der Gewerbe nach ihren verschiedenen Arten und Klassen;
   c) Beilegung der Beschwerden zwischen Meistern, Gesellen und Lehrjungen;

8) Untersuchung der Maße und Gewichte in den Häusern und Läden (Aich-Amt);

9) Reinlichkeit, Straßenpflaster, Brunnen und Wasserleitungen, Straßenbeleuchtung;

---

1) In ihm sind die Grenzen der Stadt beschrieben und ihre Gemeindegüter- und geräte verzeichnet.
2) In ihm werden alle in der Stadt und in ihrem Burgfrieden gelegenen Häuser und Gründe mit den darauf haftenden Lasten und Steuern registriert.
3) Sollte eine Person, ohne die gesetzlichen Eigenschaften eines Gemeindemitgliedes zu besitzen, ausnahmsweise und aus besonderen Gründen aufgenommen werden, so hatte der Magistrat der Kreisregierung Bericht zu erstatten und deren Entscheidung abzuwarten (Vo v. 15.9.1818, § 13 RegBl. 1818, S. 574).
4) Bei Lizenzerteilung an Nichtbürger mußte die Erlaubnis bei der Polizeidirektion beantragt werden, § 14 der VO.

10) Militärgegenstände, Anordnung und Verteilung der Gemeindelasten bei Militäreinquartierungen;

11) Fonds und Umlagen für die örtlichen Polizeianstalten sowie Sporteln und Taxen [1];

12) Führung des Inventarverzeichnisses über die zu den polizeilichen Lokalanstalten gehörenden Requisiten und Gegenständen.

Nur das Recht der Mitwirkung (gemeinsame Behandlung mit der Polizeidirektion) hatte der Magistrat in folgenden Fällen:

1) Angelegenheiten, welche sich auf die Begrenzung und Richtigstellung des Burgfriedens, die Einteilung der Stadt, die Bildung der Bezirke und die Numerierung der Gebäude bezogen.

2) Lebensmittelpolizei:
   a) Visitation der Viktualien;
   b) Aufsicht über die Getreide-, Viktualien- und andere Märkte.

3) Ahndung der Übertretung auf öffentlichem Markte oder in öffentlichen Kaufs- und Verkaufsanstalten bei Warenfälschungen;

4) Führung der Register über die Zufuhr auf die Getreide- und Viktualienmärkte und über die gemachten Käufe und Verkäufe;

5) Aufstellung der für die Handhabung der Viktualienpolizei unentbehrlichen Beschauleute, Messer und anderer Sachverständiger;

6) Feuerbeschau und der etwa daraus resultierenden Bestrafung bei Übertretung der Feuerordnung;

7) Bestellung der Turm- und Feuerwächter, außerdem Bestellung des für die Feuerlöschanstalten notwendigen Personals.

Der ausschließliche Wirkungskreis der Polizeidirektion bestand in:

---

1) Die Lasten für die Herstellung und Unterhaltung der örtlichen Polizeianstalten oblag der Stadtgemeinde. Der Magistrat hatte dafür einen Anspruch auf Sporteln und Taxen der seiner Behandlung nunmehr zustehenden Gegenstände, § 89 der VO.

1) Erteilung der Heiratserlaubnis an Einwohner, die weder Bürger noch Schutzverwandte waren;
2) Zivilkonskription [1];
3) Entscheidung der Differenzen zwischen Hauseigentümern und Mietleuten, wenn nicht beide Teile ihre Rechte durch schriftliche Verträge sicher gestellt haben;
4) Die Aufsicht auf die Fremden und die Vollziehung der Gesetze über die Pässe.
5) Sicherheit:
   a) die Erhaltung der Ruhe;
   b) Aufsicht auf die erwerbslose Klasse der Einwohner (Landstreicher und Abenteurer;
   c) Aufsicht auf unerlaubte Zusammenkünfte und Gesellschaften;
   d) Verhütung und Unterdrückung öffentlicher Angriffe und Rottierungen;
   e) Verhütung und Entdeckung von Verbrechen und Vergehen;
   f) Verhaftung der Urheber und Teilnehmer und die Überführung derselben an die Gerichte;
   g) Antastungen der Personen, Schlägereien, geringe Injurienhändel, Verletzungen des Eigentums durch Entwendung, Betrug oder Beschädigung, sofern diese Handlungen nicht in die Klasse der Verbrechen oder Vergehen gesetzt werden können sowie die Defraudation öffentlicher Gefälle.
6) Wachsamkeit gegen unberechtigte Pfänderverleiher und Winkelleihhäuser sowie Einschreitung gegen Wachen soweit sie nicht im gerichtlichen Wirkungskreis liegen;
7) Unterdrückung der Bettelei;
8) Korrektionsanstalt für arbeitsscheue Bettler und Polizeiübertreter.
9) Sanität:
   a) Aufsicht über Ärzte, Chirurgen, Hebammen;
   b) Ausführung der Gesetze über die Schutzpockenimpfung;
   c) Handhabung der Ordnung in Begräbnisanstalten und Leichenhäusern sowie Vollziehung der Vorschriften über die Totenschau.

---

1) Sämtliche vorgeschriebenen Anzeigen über den Zu- und Abgang der Bevölkerung, über die Veränderung in dem Stande der Familien und Personen, über den Wechsel des Aufenthaltes, der Mieter usw. gingen an das Zivilkonskriptionsbüro der Polizeidirektion.

10) Unglücksfälle:
   a) Aufsicht auf schädliche Tiere, wütende Hunde, berauschte und wahnsinnige Menschen;
   b) verbotenes Schießen, schnelles Fahren und Reiten;
   c) Beseitigung von Gegenständen, die leicht zur Beschädigung Veranlassung geben können;
   d) Anschaffung und Verwahrung der Rettungsapparate und Instrumente.
11) Dienstbotenordnung.
12) Religion, Unterricht und Sittlichkeit:
   a) Einschreitung gegen Störungen des öffentlichen Gottesdienstes, verfassungs- und gesetzwidrige Anmaßungen unter dem Vorwand der Religion;
   b) Einschreitung gegen unerlaubte religiöse Verbindungen, Bruderschaften, Körperschaften, unzulässige Prozessionen und Andachten;
   c) Vollziehung der Gesetze gegen mutwillige Vernachlässigung des Schulbesuchs hinsichtlich schulpflichtiger Kinder, von Einwohnern, die weder Bürger noch Schutzverwandte sind;
   d) Vorgehen wegen Verletzung der öffentlichen Sittlichkeit durch grobe Unanständigkeit oder ärgerliche Handlungen und Auftritte.
13) Reinlichkeit: Herstellung und Unterhaltung der nötigen Reinlichkeit in der Stadt und ihrer Umgebung.
14) Gewerbe und Handel:
   Einschreitungen gegen
   a) unberechtigte Anmaßung eines Gewerbes oder Handels;
   b) verbotenen Hausierhandel;
   c) Umlauf falscher Scheidemünzen;
   d) Ordnung auf den Jahrmärkten, Vermittlung und Entscheidung der dort vorfallenden Streitigkeiten;
   e) Gegenstände des Post- und Botenwesens.
15) Öffentliche Plätze und Vergnügungen:
   a) Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit bei öffentlichen Vergnügungen, Aufzügen und Volksfesten;
   b) Erlaubniserteilung für öffentliche Vorstellungen ambulanter Theater, Freinächte;
   c) Vollzug der Verordnung über verbotene Hazard- und Lotteriespiele;
   d) Aufsicht über Gasthöfe, öffentliche Erholungsorte sowie alle öffentlichen Plätze;
   e) Entscheidung von Beschwerden zwischen Vermietern von Wagen und Pferden und zwischen den Mietern derselben in Rücksicht auf

Bewirtung, Übervorteilung usw.

16) Intelligenzwesen, Buchhandel und Preßfreiheit:
   a) Redigierung des öffentlichen Anzeigenblattes;
   b) Erlaubniserteilung für öffentliche Bekanntmachungen von Privaten;
   c) Revision der einer Zensur gesetzlich unterworfenen periodischen Blätter;
   d) Vollziehung des Edikts über die Preßfreiheit.

Was das Rangverhältnis zwischen Polizeidirektion und Magistrat anbelangte, so waren beide selbständige Verwaltungsbehörden, die der unmittelbaren Aufsicht und Leitung der Kreisregierung unterstanden.
Beide Behörden hatten das Recht zur Ausübung der polizeilichen Strafgewalt [1], und zwar jede von ihnen in dem ihr ausschließlich oder vorzugsweise anvertrauten besonderen Polizeizweigen. Bei gemeinsamer Behandlung verfügte und vollzog der Magistrat die Strafe an Bürgern und Schutzverwandten, die Polizeidirektion gegen die übrigen Einwohner.
Ein gesonderter Abschnitt behandelte "die Art und Form des wechselseitigen Benehmens zwischen der Polizeidirektion und dem Magistrat". Dies war auch in Wirklichkeit das entscheidende bei der ganzen Kompetenzverteilung, denn eine gute Zusammenarbeit mußte die Grundvoraussetzung sein, damit bei der oft unnatürlichen Kompetenzaufteilung die beiden Behörden einigermaßen funktionieren konnten.
Dieses Benehmen stand aber in seiner Kompliziertheit nicht der Kompetenzaufteilung nach.
Es sollte entweder durch Korrespondenz oder durch Abordnung geschehen, wobei die Korrespondenz entweder durch förmliches Anschreiben oder von kurzer Hand durch Mitteilung bloßer Protokollauszüge geführt und die Abordnung in der Art geschehen sollte, daß die Polizeidirektion und der Magistrat sich entweder einzelne Deputierte zusenden oder für gewisse Ergebnisse oder Geschäfte Commissarien benennen, die aus gemeinschaftlichem Auftrage handeln oder endlich, daß beide Behörden sich zu einer gemischten Sitzung vereinigen. Bei laufenden Geschäften ohne besonderen Belang oder wenn es nur darauf ankam, über minderwichtige Gegenstände vorläufige Anfragen zu tun, gegenseitige Notizen und Aufklärungen zu erholen, von den Akten oder anderen Behelfen Einsicht zu nehmen und dergleichen mehr, so genügte

---

1) Eine auszusprechende Polizeistrafe durfte ohne Zustimmung der Kreisregierung bei Arreststrafen nicht über 8 Tage, bei Geldstrafen nicht über 50 Gulden verhängt werden.

die Mitteilung einfacher Protokollauszüge oder nach Umständen die Entsendung eines Deputierten zur mündlichen Rücksprache. Wenn bei den gegenseitigen Verhandlungen die eine Behörde mit Beziehung auf bestehende Verordnungen und Vorschriften vor der Beschlußfassung noch die Einsetzung eines wesentlichen Punktes verlangte, so konnte die andere Behörde dies weder verweigern noch umgehen.

Ebensowenig konnte bei einem von Seite der einen Behörde gemachten bestimmten Antrag die andere Behörde einen diesem Antrage entgegengesetzten Beschluß erlassen und ausschreiben, sondern es trat dann, wenn eine Vereinigung der Meinungen auf keine andere Weise zu bewirken war, die Notwendigkeit höherer Entscheidung ein, und die Berichterstattung konnte von derjenigen Behörde, zu deren Wirkungskreis die Hauptsache gehörte, weder abgelehnt, noch unterlassen werden, wenn die andere Behörde darauf bestand.

War jedoch Gefahr im Verzuge und konnte daher die Entschliessung der Kreisregierung ohne großen Nachteil nicht abgewartet werden so hatte die Polizeidirektion bei einer zwischen ihr und dem Magistrat bestehenden Meinungsverschiedenheit die Befugnis, einstweilen nach eigener Ansicht diejenigen Verfügungen zu treffen, welche sie den Umständen nach für angemessen fand und gemäß den Gesetzen verantworten zu können glaubte. In einem solchen Fall war aber die Polizeidirektion verpflichtet, ihr Verfahren unverzüglich mit Darstellung der Gründe anzuzeigen, damit die definitive und weitere Entscheidung der Kreisregierung bewirkt werden konnte.

Hieraus ersieht man ohne Schwierigkeit, daß die Polizeiverwaltung nur dann ungestört ausgeübt werden konnte, wenn beide Behörden von dem besten Willen erfüllt waren, ohne Störungen zusammenzuarbeiten; denn für Meinungsverschiedenheiten und Reibungen waren in dieser Kompetenzaufteilung unzählige Anlässe gegeben, zumal der Polizeidirektion trotz der formalen Gleichordnung ein Übergewicht eingeräumt war. Daß aber ein solcher Idealzustand niemals geherrscht hat, kann durch die folgenden Ausführungen deutlich gezeigt werden.

Als um die Mitte der sechziger Jahre sich die Anzeichen für die Revision des Gemeindeedikts mehrten, ging der Magistrat daran, rechtzeitig Vorbereitungen auch für eine Neuregelung des Kompetenzverhältnisses zur Polizeidirektion zu treffen. Am 10. Januar 1865 faßte der Magistrat einen Beschluß [1], in dem aus Anlaß der bevorstehenden Revision des Gemeindeedikts

1) StA. BuR 159 I/1

die Stellung von Anträgen bezüglich der Polizeiverwaltung an die königliche Staatsregierung erwogen wurde. Es handelte sich dabei um die zwei Hauptfragen:

a) ob eine Gleichstellung mit den übrigen Magistraten zu verlangen sei oder
b) ob unter Beibehaltung der Teilung die Kompetenzverhältnisse nur neu zu ordnen seien, da die Verordnung vom 15. September 1818 nicht mehr den gegenwärtigen Verhältnissen entspreche.

Zu diesem Zwecke sollten die rechtskundigen Bürgermeister und Räte zusammentreten und einen Antrag beim Magistrat einbringen.
Jeder sollte aber zuvor insbesondere die in seine Geschäftssparte einschlägigen Bestimmungen der Verordnung vom 15. September 1818 durchgehen, um so Material für die zweite Hauptfrage zu sammeln.

Bezüglich der ersten Frage war man sich schnell darüber einig, daß eine Übertragung der gesamten Lokalpolizei an den Magistrat wohl kaum zu erwarten sein dürfte, da die Gründe für das Bestehen einer solchen Behörde, nämlich die Ausnahmestellung Münchens als Haupt- und Residenzstadt, im Laufe der vergangenen Jahrzehnte eher besser als schlechter geworden waren [1].
Daher konzentrierten sich die Bemühungen des Magistrats darauf, für eine Neuregelung des Verhältnisses zur Polizeidirektion eine möglichst genaue und überzeugende Zusammenstellung seiner Änderungswünsche anzufertigen.
Nach langen und eingehenden Beratungen wurde am 1. Februar 1866 eine Denkschrift [2] fertiggestellt, die sich direkt an König Ludwig II. wandte. In ihr werden ausführlich die Mängel der Organisation der Polizeiverwaltung in München geschildert, so daß man mit Hilfe dieser Denkschrift sehr gut die Verhältnisse in der Polizeiverwaltung rekonstruieren kann wie sie sich beim Vollzug der Kompetenzverordnung vom 15. September 1818 ergeben hatten.

---

1) StA. BuR 159 I/6, Gutachten des rechtskundigen Magistratsrats Ruppert: "Die Haupt- und Residenzstadt beherbergt in ihren Mauern nicht bloß die Spitzen der Behörden, sondern den Landesherrn selbst und verlangt für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung besondere Garantien, zumal die Erfahrung aller Länder zeigt, daß das Verhalten der Hauptstadt in aufgeregten Zeiten einen maßgebenden Impuls für die Bevölkerung des ganzen Landes zu geben geeignet ist".

2) StA. BuR 159 I/16

Der Magistrat war zu diesem Schritt noch dadurch ermuntert worden, daß der in Aussicht gestellte Gesetzeszyklus nach seinen Grundsätzen dazu bestimmt war [1]:

"... die Gemeinde-Verfassung auf neuen wesentlich vereinfachten Grundlagen aufzubauen, dem corporativen Leben eine freie, naturgemäße Entwicklung zu sichern, die Oberaufsicht und Einwirkung der Staatsgewalt auf das wirklich Nothwendige und Fruchtbringende und eben darum unveräußerliche zurückzuführen, andererseits zugleich die Schranken, welche dem Individuum in freier Verwerthung der Arbeitskräfte und Begründung des eigenen Herdes zur Zeit sich entgegenstellen, zu brechen und auf diese Weise den organischen Kräften des Landes auf sozialem und national-ökonomischem Gebiet jene fruchtbringende Entfaltung zu sichern, deren der Landbau und die Gewerbstätigkeit in den heutigen Tagen des allgemeinen Wettkampfes bedürfen".

Gestützt auf diese Verheißungen, faßte der Magistrat Mut und brachte seine Anliegen vor, jedoch nicht ohne vorher betont zu haben, daß man das Erfordernis einer Polizeidirektion voll und ganz anerkenne.

Die Beschwerden richten sich denn auch nur gegen die Art und Weise, in der die Polizeigewalt zwischen den gemeindlichen Behörden und der königlichen Polizeidirektion durch die Verordnung vom 15. September 1818 geregelt worden war.

In der Verteilung der Polizeigewalt an die in der Stadt München bestehenden Behörden trat nämlich "eine mit der Würde und Wohlfahrt der hauptstädtischen Gemeinde geradezu unvereinbare Präponderanz der königlichen Polizeidirektion zu Tage".

Sie bestand darin, daß

a) grundsätzlich festgestellt war, daß die Lokalpolizei in München den Gemeindebehörden nur insoweit zustehe, als sie diesen besonders und ausdrücklich eingeräumt sei, daß somit die Kompetenz der königlichen Polizeidirektion die Regel, die der Gemeindebehörden die Ausnahme bilde;

b) da, wo der Gemeindebehörde eine Mitwirkung eingeräumt war, diese Mitwirkung häufig nur auf die Beschaffung der Kosten und der Deckungsmittel sich beschränkte, während die königliche Polizeidirektion es war, die anordnete und disponierte;

---

1) Motive zur neuen Gemeindeordnung von 1869, S. 25

c) in einer Reihe von anderen Fällen, in denen die Gemeindebehörde wirklich polizeiliche Befugnisse zum Erlaß dispositiver Bestimmungen besaß, und zwar entweder nach dem Wortlaut der einschlägigen allerhöchsten Verordnungen oder nach deren gewöhnlicher Interpretation, gleichwohl die Zustimmung der königlichen Polizeidirektion gefordert wurde.

Was den ersten Punkt anbetrifft, so war der Magistrat der Meinung, daß er nur dann durch den Bestand einer besonderen königlichen Polizeidirektion gegenüber den anderen Gemeinden des Königreichs keine Zurücksetzung erleide, wenn die Befugnisse dieser königlichen Behörde nicht ausgedehnter seien als die Beziehungen, in welchen die Hauptstadt in ihrem Tun und Lassen möglicherweise über die Grenzen des Burgfriedens hinausgreife.
Die Beziehungen, in welchen das Wirken der Hauptstadt über deren Weichbild hinaus sich zu erstrecken vermöge, bilde aber im Verhältnis zu ihrem Wirken nach innen nur die Ausnahme. Für diese Zweige der Polizeiverwaltung erscheine die Existenz und Kompetenz der königlichen Polizeidirektion innerlich gerechtfertigt; insoweit die Tätigkeit der königlichen Polizeidirektion aber mehr oder weniger auch mit der Lösung rein lokaler Aufgaben sich befasse, erscheine deren Kompetenz als unnatürlich, deshalb als ein permanentes Mißtrauensvotum gegen die Gemeindevertretung, das diese nur kränken könne.
Als besonders störend wurde in diesem Sinne empfunden, daß vieles von der eigentlichen Lokalpolizei durch unmittelbare königliche Beamte ausgeführt wurde. Mit Recht wies daher der Magistrat darauf hin, daß die Gemeindebeamten dies ebenso gut handhaben könnten. Diese hatten ja die gleiche Vorbildung und auch in der Hauptstadt die gleiche unabhängige Stellung. Was die Verhängung von Strafen anbetraf, so hatten weder die Gemeindebeamten noch die Beamten der Polizeidirektion die Befugnis dazu. Beide mußten die Verhängung der Strafen beim Richter beantragen.
Als Hauptargument war aber anzuführen, daß die Gemeindebeamten auf dem Gebiet der Bau-, Wasser-, Gewerbe- und Viktualienpolizei die Anwendung der erforderlichen dispositiven Bestimmungen ihren Kollegien gegenüber, die Strafeinschreitung den Gerichten gegenüber und die geeigneten Vollzugsmaßnahmen den dazu bestimmten Organen gegenüber zu veranlassen hatten.
Besonders kränkend mußte es aber auch von dem Magistrat empfunden werden, daß die seit dem Bestand der neuen Strafgesetzgebung von 1861

erlassenen allerhöchsten Verordnungen noch dasselbe Mißtrauen ausdrückte, da diese die Gemeindebehörden selbst da nicht mehr zur Geltung kommen ließen, wo nach der Kompetenzverordnung von 1818 der Gemeinde noch die ausschließliche Kompetenz zustand.

Als Beispiele sind anzuführen der § 31 Ziff. 1 der allerhöchsten Verordnung vom 24. Februar 1862 über den Vollzug des Gerichtsverfassungsgesetzes [1] und die §§ 20, 21 der allerhöchsten Verordnung vom 24. Januar 1862 über die Zuständigkeit der Polizeibehörden in Sachen des Polizeistrafgesetzbuches [2].

Nach der ersten Bestimmung mußten sich der Magistrat und die übrigen gemeindlichen Behörden Münchens vor den Gerichten durch die Beamten der königlichen Polizeidirektion vertreten lassen, als wären die Beamten der Gemeinde nicht fähig und nichttatkräftig genug, um die Strafanträge, die sie noch dazu als Ergebnis ihrer Ermittlungen den zuständigen Beamten der Polizeidirektion übergeben mußten, auch vor Gericht entsprechend zu vertreten.

Nach der zweiten Bestimmung wurde die Aufsicht auf bauliche Gebrechen, die Beseitigung der desfallsigen Gefahren und die Verfügung der unabweisbar notwendigen Sperrungen und Demolitionen, was nach § 67 der Kompetenzverordnung von 1818 bis dahin zweifellos der Baukommission zugestanden hatte, der königlichen Polizeidirektion geradezu neu übertragen, so daß die Baukommission, die immer noch das entscheidende Gutachten abzugeben und den Vollzug auszuführen hatte, zur Dienerin der Polizeidirektion herabgedrückt wurde. Daß die Tatkraft der Polizeigewalt gelähmt wird, wenn sie zur Erreichung ihrer Zwecke noch anderer Behörden bedarf, ist an sich unbestreitbar. Doch wurde dieser Übelstand in München doppelt fühlbar, wenn - wie bei der Staatsanwaltschaft - die mehr oder minder richtige Auffassung und die größere oder geringere Energie des dazu bestimmten, mit den einschlägigen Zweigen der Polizei vielleicht noch wenig vertrauten Beamten der Polizeidirektion fast endgültig darüber zu entscheiden hatte, ob und wie die für die Gemeinde wichtigsten Prinzipien, sei es in Hinsicht auf die städtischen Gefälle, sei es in bezug auf die Polizeiverwaltung im engeren Sinne, den Gerichten und damit der Gesamteinwohnerschaft gegenüber zur Anerkennung gelangten.

Genauso ärgerlich war es, wenn wegen des Mangels einer entsprechenden

---

1) RegBl. 1862, S. 392

2) RegBl. 1862, S. 1423

Konstituierung der Polizeidirektion - wie beim Vollzug der Art. 185 und 186 des Polizeistrafgesetzbuches von 1861 - die Akten bald zur gutachtlichen Äußerung, bald zur Beschlußfassung, bald zur Ausführung auf einer steten Wanderschaft zwischen der Polizeidirektion und der Baukommission sich befanden.

Das angedeutete Übergewicht der Polizeidirektion steigerte sich aber fast zur Bevormundung der Gemeinde, wenn diese für einzelne Zweige der Polizeiverwaltung ganz allgemein die Mittel zu beschaffen hatte und trotzdem nicht in der Lage war, diese in der ihr am angemessensten erscheinenden Weise zu verwenden oder die mit diesen Mitteln hergestellten gemeindlichen Anstalten nach ihrem Ermessen zu dirigieren und zu sichern.

In bezug auf die Begräbnisanstalten und Leichenhäuser (Kompetenzverordnung § 39), das Feuerlöschwesen (§ 52 KompVO), das Straßenpflaster (§ 62 KompVO) und in noch vielen anderen Fällen hatte die Stadt fast nur Pflichten, die Polizeidirektion fast nur Rechte.

Der Magistrat stellte sich daher auf den Standpunkt, daß, wenn schon die Gemeinde die Kosten für die betreffenden Anstalten und Einrichtungen aufzubringen habe, es die Gerechtigkeit verlange, daß ihr auch das Dispositionsrecht über diese Anstalten und über die auf sie bezüglichen Zweige der Polizei eingeräumt werde, weil die dirigierende und disponierende Behörde, wenn sie sich nicht um die aufzubringenden Mittel kümmern müsse, leicht in die Lage komme, einerseits Anordnungen zu treffen, welche die Stadtgemeinde nicht oder nur schwer zu erfüllen vermöge, andererseits die für das Eigentum der Stadtgemeinde erforderlichen Schutzmaßregeln zu versäumen oder sogar zu verweigern.

Das beste Beispiel bildete das städtische Straßenpflaster. Gemäß der allerhöchsten Entschließung vom 25. März 1865 Nr. 5444 [1] fehlte dem Magistrat die Kompetenz zum Erlaß entsprechender ortspolizeilicher Vorschriften und war die Stadt somit, ungeachtet der Tatsache, daß sie für das Straßenpflaster jährlich Hunderttausende ausgab, hinsichtlich des Schutzes dieser Anstalten lediglich dem Wohlwollen der Polizeidirektion überlassen. Die Gemeinde München stand daher, wenn es der Polizeidirektion nicht beliebte, geeignete Vorschriften zu erlassen, in einer ihrer wichtigsten, weil kostspieligsten Angelegenheiten geradezu rechtlos da.

Dieses ausschließliche Dispositionsrecht der Polizeidirektion führte auch zu den größten Mißhelligkeiten in der Kanalisierungsfrage. Zwar war durch eine Regierungskommission festgestellt worden, daß die auf Kosten der

---

1) StA. BuR 159 I/16

Gemeinde hergestellten Kanäle allen wissenschaftlichen und technischen Anforderungen entsprachen, doch dienten die großen darauf verwendeten Summen nur dazu, die Erbitterung der Gesamteinwohnerschaft hervorzurufen, weil die Polizeidirektion, der als Reinlichkeits- und Sanitätsbehörde die Handhabung des Abortwesens zukam, ausreichendes Personal fehlte, die entsprechende Anordnung und Instandhaltung der Abtritte zu überwachen und der Einleitung von Abtrittsinhalt in die Kanäle wirksam vorzubeugen. Die größten Übelstände traten aber in jenen Fällen zu Tage, in denen eine gemeinschaftliche Kompetenz der beiden Behörden bestand oder als solche behandelt wurde.

Daß die gemeinschaftliche Kompetenz beider Behörden in einem Zweig der Polizeiverwaltung an sich undurchführbar war, hatte der König durch die allerhöchste Verordnung vom 16. August 1829 [1] und durch die Ministrialentschließung vom 13. November 1863 Nr. 716 [2] auf dem Gebiet der Lebensmittelpolizei anerkannt indem er verordnete, daß jede Mitwirkung der Polizeidirektion auf diesem Gebiet wegzufallen habe.

Bei den gemeinsamen Kompetenzen stimmten vor allem diejenigen Vorschriften, gemäß denen der Magistrat hinsichtlich der Bürger und Insassen, die königliche Polizeidirektion aber hinsichtlich der übrigen Einwohner der Stadt gebieten sollte, nicht mehr mit der seit dem Jahre 1818 eingetretenen Entwicklung des gemeindlichen Lebens überein.

Der Grund dafür war, daß auch diejenigen Einwohner, die nicht Bürger und Insassen waren, nicht nur in den Genuß der meisten gemeindlichen Einrichtungen und Anstalten, wie Straßenpflaster, Beleuchtung, Schulen, Leichenhäuser und dergleichen kamen, sondern auch gesetzlich bereits mehrfach, zum Beispiel bezüglich der Einquartierung, Armenpflichtbeiträge und anderem mehr zur Mitbestreitung der Gemeindelasten herangezogen und so in eine gewisse Beziehung zur Gemeinde gebracht worden waren.

Wo aber, wie auf dem Gebiet der Feuerpolizei [3] und ferner der Baupolizei [4],

---

1) Münchner Polizeianzeiger 1829, S. 1032

2) StA. BuR 159 I/16

3) StA. BuR 159 I/16, allerhöchste Entschließung vom 2. Januar 1862 Nr. 10668

4) Allerhöchste Verordnung vom 16. Mai 1863, Vorsorge gegen Gefahren und Belästigungen bei Errichtung von Fabriken und Werkstätten betr., RegBl. S. 993, § 2 und allerhöchste Verordnung vom 7. August 1864, Sicherheitsmaßregeln bei der Anlage und dem Gebrauch von Dampfkesseln und Dampfapparaten betr., RegBl. S. 1065, § 2.

zum Erlaß von Beschlüssen oder Anordnungen durch den Magistrat bzw. die Baukommission ganz allgemein die Zustimmung der Polizeidirektion notwendig war, wurde durch den Dissens der Polizeidirektion [1]

a) im einzelnen Falle der gemeindlichen Behörde die ihr zustehende Kompetenz entwunden und diese an die höhere Stelle weitergegeben, bei Gefahr im Verzug aber der Polizeidirektion inzwischen sogar das vorläufige Entscheidungsrecht übertragen;
b) eine Vorschrift von allgemeiner Bedeutung nach Art. 32 PolStGB (1861) aber geradezu unmöglich gemacht.

Im ersten Fall sanken die gemeindlichen Behörden zu bloßen instruierenden Behörden herab; alles, was sie getan hatten, diente nur zur Information der höheren Stelle und hatte dadurch keinen entscheidenden Einfluß mehr auf die Sache. Die Polizeidirektion mußte sich nur auf den gegenteiligen Standpunkt stellen, um sich so einer ihr unliebsamen Verantwortung oder Verlegenheit zu entziehen und diese der gemeinsamen Oberbehörde zu überbürden.
Handelte es sich aber um den Erlaß einer allgemeinen dispositiven Bestimmung nach Maßgabe des PolStGB (1861), so behauptete die Polizeidirektion bei entgegenstehender Meinung, daß ihr Widerspruch die Wirkung eines absoluten Hindernisses hätte.
Bei Schaffung des Art. 32 PolStGB (1861) waren sich nämlich alle gesetzgebenden Faktoren darin einig, daß gemeinsame Kompetenzen in München nicht mehr bestehen sollten. Aus diesem Grunde gelangte das für Meinungsverschiedenheiten der beiderseitigen Behörden vom Ausschusse der Kammer der Reichsräte [2] der Kreisregierung zugedachte Recht der Entscheidung, beziehungsweise des selbständigen Erlasses der einschlägigen ortspolizeilichen Vorschrift, für die Hauptstadt nicht zur Annahme [3].
Beliebte es daher der königlichen Polizeidirektion einer derartigen organisatorischen Verfügung, wenn auch in irgendeiner vorgefaßten Meinung, Widerspruch entgegen zu setzen, so mußte, da auch hier ein Zwang der königlichen Behörde gegenüber nicht möglich war, die von der Gemeindebehörde beab-

---

1) Vgl. § 110 KomVO 1818
2) Ausschußreferat, S. 320 und Ausschußprotokoll S. 441 - 444
3) Ausschußreferat der Abgeordnetenkammer, S. 330, Ausschußprotokoll S. 373, dann Ausschußreferat der Reichsrätekammer, S. 539 und Ausschußprotokoll, S. 173.

sichtigte Änderung oder Verbesserung, auch wenn die Kosten hierzu ausschließlich von der Stadt beschafft und bestritten wurden, gänzlich unterbleiben. Als Beispiel mag der Versuch das Magistrats zum Erlaß einer neuen Feuerlöschordnung einerseits und das ihm gegenüber von der Polizeidirektion beobachtete und selbst von der königlichen Kreisregierung mit Entschließung vom 12. Mai 1865 [1] gerügte Benehmen andererseits angeführt werden. Dieses Verhalten der Polizeidirektion gibt für die Möglichkeit des Eintritts solcher Vorkommnisse den besten Beleg und liefert zugleich den Beweis, daß das Festhalten an gemeinsamen Kompetenzen, nachdem deren Fortbestand bereits gesetzlich ausgeschlossen war, zum Hemmschuh für das gemeindliche Leben, Wirken und Schaffen der Stadt sich gestaltete und zur direkten Schädigung der Gesamtinteressen der Bevölkerung führen konnte.
Der Magistrat kam daher zu folgenden Grundsätzen, die bei der Verteilung der Polizeigewalt zwischen Gemeindebehörden und Polizeidirektion zu beachten seien, um der neuen Zielsetzung der Gesetzgebung gerecht zu werden, nämlich die Einwirkung der Staatsgewalt auf das wirklich notwendige zu beschränken. Deshalb solle

a) die Kompetenz der Gemeindebehörden die Regel, jene der Polizeidirektion die Ausnahme bilden und
b) die Kompetenz der beiderseitigen Behörden innerhalb des ihnen zukommenden Wirkungskreises eine ausschließliche sein, die sich über alle Einwohner erstrecke.

Für die Verteilung der einzelnen Zweige der Polizei müsse aber maßgebend sein, daß

---

1) StA. BuR 159 I/16; aus der Entschließung ging hervor, daß die Polizeidirektion jede Erinnerungsgabe über den vom Magistrat ihr mitgeteilten Entwurf einer Feuerlöschordnung abgelehnt hatte, und zwar vorzüglich aus dem Grunde, weil das Prinzip einer militärisch organisierten Feuerwehr vom Magistrat dieser Löschordnung nicht zugrunde gelegt sei und die Vorlage an Systemlosigkeit leide. In Wirklichkeit lag es jedoch durchaus nicht in der Kompetenz der Polizeidirektion, die Prüfung der Detailbestimmungen des fraglichen Entwurfs aus organisatorischen Erwägungen abzulehnen, da die Aufsicht und die Disziplin über das Feuerwehrpersonal dem Magistrat zustand (§ 54 KompVO 1818).

c) der königlichen Polizeidirektion nur diejenigen Zweige der Polizeiverwaltung zugewiesen werden dürften, die von allgemeiner, über den Burgfrieden hinausgreifender Bedeutung seien oder das Staatsinteresse unmittelbar und vorzugsweise berührten und daß folglich das gesamte übrige Gebiet der Polizeiverwaltung, namentlich aber alle Sparten, deren Anstalten und Einrichtungen zunächst im gemeindlichen Interesse und auf Kosten der Stadtgemeinde hergestellt und unterhalten würden, den Gemeindebehörden ausschließlich zu verbleiben hätten.

Dieses Prinzip war es ja auch, das in den anderen, den königlichen Kreisregierungen unmittelbar untergeordneten Städten des Königreichs, der Organisation der Polizeiverwaltung zugrunde lag, da gemäß § 11 der allerhöchsten Verordnung vom 15. September 1818, die Verhältnisse der königlichen Kommissäre in den Städten I. und II. Klasse betreffend [1], auch nur bestimmte einzelne Zweige der Polizei ausschließlich den königlichen Kommissären überwiesen waren.
Der Polizeidirektion wären demnach folgende Geschäfte zugefallen:

1) Handhabung der Preßpolizei mit Ausnahme der Redaktion des Amtsblattes;
2) Handhabung der Fremden- und Paßpolizei;
3) Handhabung der Polizei hinsichtlich etwaiger Antastung landesfürstlicher- oder Regierungsrechte sowie hinsichtlich der Ausübung des Versammlungs- und Vereinsrechtes;
4) Sorge für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit und, weil mit der öffentlichen Sicherheit meist zusammenfallend, die Fürsorge für Leben und Gesundheit mit den Einschränkungen, daß
   a) Bestimmungen dahin erlassen würden, daß die Polizeidirektion sich nicht in die unter 4) aufgeführten Titel
      aa) in die Zweige der Polizeiverwaltung oder
      bb) in die Verwaltung gemeindlicher Anstalten
      mische, welche nach den aufgestellten Grundsätzen, namentlich wegen der ausschließlichen Bestreitung des hierfür erforderlichen Kostenaufwandes durch die Gemeinde, auch dem ausschließlichen Wirkungskreis der Gemeinde vorbehalten werden müsse;
   b) Bestimmungen ergingen, die geeignet seien, die Gemeinde in der selbständigen Wahrung ihrer Interessen und die Verwirklichung der von ihr durch ihre Anstalten angestrebten Zwecke auch positiv zu sichern

---

1) GesBl. 1818, S. 616 ff.

und zu unterstützen, wobei

aa) ungeachtet der Übertragung der Sicherheitspolizei an die königliche Polizeidirektion der Gemeinde das Recht gewahrt bleiben müsse, ihr Eigentum, z.B. öffentliche Anlagen durch ihre eigenen Organe zu schützen und allgemeine Vorschriften auf dem Weg ortspolizeilicher Vorschriften zu erlassen;

bb) ungeachtet der Kompetenz der Polizeidirektion in bezug auf Leben und Gesundheit, die Gemeinde für berechtigt erklärt werden müsse, die einen sanitätspolizeilichen Zweck verfolgenden Lokalanstalten und Einrichtungen, zu denen die Mittel von der Gemeinde oder von Stiftungen geleistet werden, wie Kranken- und Gebärhäuser, Beerdigungsanstalten, Straßenkanäle und dergleichen nach eigenem Ermessen zu organisieren, zu leiten und zu beaufsichtigen [1].

5) Militärkonskription;
6) Unionsvolkszählung.

Dem Magistrat würde zufallen:

1) Begrenzung und Einteilung der Stadtgemeinde;
2) Aufnahme der Gemeindeangehörigen und die Beschreibung derselben wie der sonstigen ständigen Einwohner;
3) Verwaltung der Wohltätigkeits- und Unterstützungsanstalten;
4) auf dem Gebiet der Sanitätspolizei die ausschließliche Organisation, Leitung und Beaufsichtigung der Kranken- und Gebärhäuser, Beerdigungsanstalten, Stadtkanäle und der sonstigen einen sanitätischen Zweck verfolgenden gemeindlichen Anstalten und Einrichtungen;
5) die gesamte Lebensmittelpolizei;
6) die gesamte Wasser- und Feuerpolizei;
7) die Sorge für Reinlichkeit, Straßenpflaster, Brunnen und Beleuchtung;
8) die gesamte Wirtschaftspolizei;
9) das Einquartierungswesen und die Landwehrangelegenheiten;
10) die Beteiligung bei der Kirchenverwaltung und das gesamte Schulwesen mit Wegfall des Sitzes des königlichen Polizeidirektors in der Schulbehörde,

---

1) Mit der Wahrung dieser Befugnisse wurde lediglich versucht, das in Vollzug zu setzen, was in Edel's Kommentar zum Polizeistrafgesetzbuch von 1861, S. 184 Ziff. 3 als bereits geltendes Recht geschildert wurde.

übrigens ungeachtet des der letzteren zukommenden Wirkungskreises, dagegen unter Vorbehalt ihrer Reorganisation nach Maßgabe des zu erwartenden neuen Schulgesetzes, wobei auch Gelegenheit sein dürfte, die Anomalie zu beseitigen, daß der Stadtschulkommissär von der Regierung ernannt, aber aus Gemeindemitteln bezahlt werde.

Dagegen käme der
Baukommission
außer der schon oben erwähnten Mitwirkung zur Begrenzung und Einteilung des Burgfriedens die gesamte Baupolizei zu.

Der Armenpflegschaftsrat endlich hätte die gesamte Armenpflege zu besorgen.

Als Folge dieser vorgeschlagenen Kompetenzverteilung, die eine Erweiterung der Zuständigkeiten der gemeindlichen Behörden vorsah, hielt es der Magistrat für selbstverständlich, daß sich die königliche Gendarmerie [1], mit der nach § 23 KompVO 1818 nur der Polizeidirektion der unmittelbare Verkehr eingeräumt worden war, als gleichmässiges Vollzugsorgan auch der gemeindlichen Polizeibehörden zu gestalten habe, da nicht einzusehen sei, warum die königliche Gendarmerie in München nicht denselben Umfang von Verpflichtungen haben solle wie anderwärts und warum sie auf den den gemeindlichen Behörden übertragenen Gebieten der Polizeiverwaltung deren entsprechenden Aufforderungen nicht ebenso Folge zu leisten und mit ihnen unmittelbar zu korrespondieren haben solle, wie z.B. auch der königliche Bezirksarzt in den einschlägigen Zweigen der Polizei die Aufträge der Gemeindebehörden unmittelbar empfange und zu erledigen habe.

Die Denkschrift des Magistrats vom 1. Februar 1866 konnte zunächst keinerlei Wirkung entfalten und wurde auch nicht beantwortet. Der Grund dafür war, wie sich der Ministerialkommissär bei den Beratungen des besonderen Ausschusses der Kammer der Abgeordneten für die Sozialgesetzgebungsentwürfe ausdrückte [2], daß man zunächst die Bestimmungen der neuen Gemeindeordnung abwarten wollte.

---

1) Auf Grund der Verfassung von 1808, Titel 6, § V wurde mit Edikt v. 11. Oktober 1812 (RegBl. 1812, S. 1737 ff.) eine Gendarmerie für den äußeren Sicherheitsdienst aufgestellt. In bezug auf München nahm die Gendarmerie auch den Sicherheitsdienst in der Stadt wahr.

2) Verhandlungen des besonderen Ausschusses der Kammer der Abgeordneten für die Beratung der Sozialgesetzgebungsentwürfe Abt. II, S. 609

Um aber schon vorher eine gewisse Sicherheit zu erlangen, versuchte der Magistrat mit allen Mitteln zu erreichen, daß die Grundzüge für die Ausscheidung der Zuständigkeiten der Lokalbehörden in München schon in der neuen Gemeindeordnung gesetzlich festgelegt oder doch zumindest die Regulierung dieser Verhältnisse nach Maßgabe der oben erwähnten Denkschrift von 1866 einem Gesetz vorbehalten werden.
Zu diesem Zwecke wurden eine Reihe von Abänderungsanträgen zu Art. 93 des Gesetzentwurfs zur neuen Gemeindeordnung eingebracht, in dem wieder eine gesonderte Regelung der Kompentenzverhältnisse zwischen Magistrat und Polizeidirektion vorgesehen war. Der erste Abänderungsantrag lautete [1]:

"In der Haupt- und Residenzstadt München steht die Sicher- und Gesundheitspolizei, übrigens beide ohne Ausdehnung auf die Feuer-, Wasser-, Lebensmittel- und Baupolizei und auf die Polizei bezüglich der aus Gemeinde- und Stiftungsmitteln bestehenden Einrichtungen und Anstalten, so dann die Fremden-, Sitten-, Kirchen- und Feuerpolizei, das Dienstboten-, Boten-, Fiaker- und Droschkenwesen, die Civil- und Militärconscription endlich das Paß-, Versammlungs- und Vereinswesen sowie die Fürsorge gegen Antastung landesherrlicher und Regierungsrechte, der königlichen Polizeidirektion; die Baupolizei der Baucommission; - das gesamte übrige Gebiet der Polizeiverwaltung dem Gemeinderat zu.
Jede der drei genannten Behörden ist zum selbständigen Erlaß der in ihr Verwaltungsgebiet fallenden ortspolizeilichen Vorschriften berechtigt; dem Gemeinderat insbesondere steht auch zum Schutze jener aus Gemeinde- und Stiftungsmitteln bestehenden Einrichtungen und Anstalten das ortspolizeiliche Ordnungsrecht zu.
Die Kosten der Polizeiverwaltung, insoweit solche durch die königliche Polizeidirektion besorgt wird, werden vom Staat bestritten".

Der Abgeordnete v. Steinsdorf brachte am 20. 3. 1868 folgenden weiteren Abänderungsvorschlag ein [2]:
"In bezug auf die Haupt- und Residenzstadt München soll die Ausscheidung der Zuständigkeiten der Polizeidirektion, des Magistrats und der Lokalbau-Commission womöglich auf Grund vorgängiger Vereinbarung mit dem Magistrat durch Verordnung erfolgen. So lange eine solche Übereinkunft nicht erzielt ist, soll der Polizeidirektion ....".

---

1) StA. BuR 159 I/22, Erörterung des Abgeordneten v. Steinsdorf zur Begründung des Modifikationsantrages.
2) Verhandlungen des besonderen Ausschusses, Abt. II, S. 606

Es folgt mit unwesentlichen Abweichungen die gleiche Aufteilung der Polizeizweige wie im ersten Abänderungsantrag.

In der sich anschließenden Diskussion vertrat der königliche Ministerialkommissar die Auffassung, daß man die Polizeimaterien nicht durch solch einen allgemeinen Satz ausscheiden könne. Dies würde dem Magistrat genau so viel nützen, wie wenn man beschließen würde: Die Zuständigkeit wird durch Verordnung geregelt. Die Begriffe wie Sicherheits- und Gesundheitspolizei seien so unbestimmt, daß die größten Schwierigkeiten daraus entstehen könnten.
Es half auch nicht viel, daß v. Steinsdorf eine ausführliche Begründung seines Modifikationsantrages am 1. Juli 1868 [1] vorlegte, in der er versuchte, die praktische Anwendbarkeit einer Kompetenzausscheidung nach Kategorien der Geschäftssparten zu beweisen. Die Rubriken beständen allerdings aus Begriffswerten, die aber während des Laufes des Jahrhunderts in Gebrauch seien und deren Umfang die jeweiligen darauf bezüglichen Gesetze und Verordnungen bestimmten. Nicht nur ließen sich die einzelnen Artikel des Strafgesetzbuches von 1861 ohne Schwierigkeiten nach jenen Kategorien scheiden, sondern es seien auch in anderen Gemeindeordnungen die dem Magistrat oder der Polizeibehörde des Staates zufallenden Geschäftssparten lediglich nach allgemeinen Begriffswerten bezeichnet wie z.B. § 59 der großherzoglich-badischen Gemeindeordnung vom 25. April 1951 und die §§ 7, 77 und 78 der hannoveranischen Städteordnung vom 1. Mai 1851. v. Steinsdorf kam daher zu dem überzeugenden Ergebnis, daß sich einerseits überall die Unmöglichkeit zeige, die Begriffe durch Definition oder Aufzählung erschöpfend festzustellen, daß aber andererseits diese Begriffe schon seit langer Zeit konstant in Gebrauch seien und durch die Gesetzgebung in genügendem Maße bestimmt würden.
Auch der letzte Versuch v. Steinsdorfs, die Aufzählung der einzelnen Polizeizweige nur als Grundlage für die künftige gesetzliche Kompetenzregelung in die Gemeindeordnung aufzunehmen, hatte keinen Erfolg, denn die Regierung war entschlossen, sich auf keinen Fall in dieser Angelegenheit zu binden. Diesen Schluß kann man unschwer aus der Art ihrer Argumentation ziehen.
Die Formulierung des Art. 93 des Entwurfs wie sie aus den ersten Beratungen des Ausschusses hervorging, lautete nun einfach:

---

1) StA. BuR 159 I/22

"In bezug auf die Haupt- und Residenzstadt München findet die Ausscheidung der Zuständigkeit der Polizeidirektion, des Magistrats und der Lokalbaucommission nach Einvernahme des Magistrats durch Verordnung statt". Dies war aber gerade eine Form, die dem Magistrat keinerlei Sicherheit bot. Am 31. März 1868 brachten die beiden Gemeindekollegien denn auch eine Vorstellung ein [1], in der sie unverhohlen ihre Befürchtungen darlegten. Das Ziel war, daß das Kompetenzverhältnis gesetzlich geregelt werden sollte. Diese Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung ergab sich nach Meinung des Magistrats daraus, daß durch Behandlung dieser Angelegenheit auf dem Verordnungswege die ganze neue Gemeindegesetzgebung für die Stadt München wieder in Frage gestellt würde. Die Befürchtungen des Magistrats gingen vor allem dahin, daß bei einer Regelung der Kompetenzverhältnisse im Wege einer Verordnung in veränderten Zeiten die Zuständigkeit der Gemeindebehörden in jedem beliebigen Augenblick eine Abänderung erfahren und somit ein neuer Ausnahmezustand geschaffen werden könnte.

Auch der Ausschußreferent Dr. Edel hatte in seinem Referat zum Entwurf der Gemeindeordnung [2] den leitenden Grundsatz für die Beratung des Regierungsentwurfes in den Kammern aufgestellt, daß der Bereich der Verordnung beschränkt und so weit als möglich durch gesetzliche Vorschrift ersetzt werden solle. Daher hielt es auch die Staatsregierung und der Ausschuß für besser, in Art. 94 des Entwurfs nach erster Lesung [3] bezüglich der Einwirkungsrechte der Regierung auf die übrigen größeren Städte des Königsreichs die Schranken gesetzlich zu ziehen [4].

Was nun aber für alle sonstigen Gemeinden recht sei, das sollte auch für die Stadtgemeinde München als billig erachtet werden. Dies war der leitende

---

1) StA. BuR 159 I/19

2) Verhandlungen des besonderen Ausschusses, A. 101

3) Verhandlungen des besonderen Ausschusses, S. 328

4) Darin hatte sich die Staatsregierung vorbehalten, in den übrigen (außer München) einer Kreisregierung unmittelbar untergeordneten Städten die Ausübung der den Distriktspolizeibehörden vorbehaltenen Befugnisse in bezug auf Fremdenpolizei, Presse, Vereinswesen und Versammlungsrecht sowie die Handhabung der Sicherheitspolizei zum Schutze des Staates, der bestehenden Staatseinrichtungen und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe auf Kosten des Staates zu übernehmen und hierfür eigene Beamte aufzustellen.

Gedanke des Magistrats bei seinem Bestreben, die Verhältnisse in München möglichst denen der anderen Städte des Königreichs anzugleichen. Am 21. Juli 1868 [1] teilte v. Steinsdorf dem Magistrat mit, daß die Subkommission des Sozialgesetzgebungsausschusses dem für die Stadt maßgebenden Art. 93 der neuen Gemeindeordnung folgende Fassung geben wolle:
"In bezug auf die Haupt- und Residenzstadt München findet die Ausscheidung der Zuständigkeiten der Polizeidirektion, des Magistrats und der Lokalbaukommission nach Einvernahme des Magistrats durch Verordnung statt, welche binnen 3 Jahren revidiert und dem Landtag zur gesetzlichen Feststellung vorgelegt werden soll".
Aber auch dies genügte nicht, bei dem Magistrat das Mißtrauen zu beseitigen. Die rechtskundigen Magistratsräte kamen bei erneuter Beratung am 21. Juli 1868 [2] zu der Überzeugung, daß diese Fassung nicht geeignet sei, die Stadt der willkürlichen Behandlung durch die Regierung zu entziehen; denn abgesehen davon, daß für die Verordnung keinerlei gesetzliche Direktiven bestimmt seien, sei auch ihre nachträgliche Revision und Vorlage an die Kammer in das Belieben der königlichen Staatsregierung gelegt, da es kein Mittel gebe, die Regierung zur wirklichen Erfüllung der gemachten Auflage zu zwingen und die Regierung durch die Vorlage auch des ungenügendsten Machwerkes an die Kammer dieser Auflage nachkomme, bei dessen Zurückweisung durch den Landtag die zu erwartende Kompetenzverordnung eben einfach in Kraft bliebe.
Im Ergebnis sei die Staatsregierung daher auch bei dieser Fassung in dem beliebigen Schalten über die Stadtgemeinde nicht behindert.
Wie richtig diese Vorahnungen des Magistrats waren, das sollte sich innerhalb der nächsten sieben Jahre zeigen.

Der Magistrat forderte deshalb, daß für die nachträgliche Erhebung der Verordnung zum Gesetz eine wirkliche Garantie dadurch gegeben werde, daß die Verordnung nach einer bestimmten Zeit kraftlos werden solle, wenn inzwischen die gesetzliche Regelung nicht stattgefunden habe. Denn, wenn die Staatsregierung wirklich eine nachträgliche gesetzliche Feststellung im Geiste der gemeindlichen Autonomie im Sinne habe, so könne sie diese Forderung leicht erfüllen, weil in diesem Falle die Annahme ihrer Vorschläge von seiten des Landtags nicht bezweifelt werden könne; gehe aber die Regierung darauf nicht ein, so müsse ihr ernstlicher Wille an einer Regelung in Frage gestellt werden.

---

1) StA. BuR 159 I/24, Promemoria vom 21. Juli 1868
2) StA. Promemoria a.a.O.

In der Sitzung vom 3. August 1868 [1] des besonderen Ausschusses der Kammer der Abgeordneten für die Beratung der Sozialgesetzgebungsentwürfe wurde über die Forderung des Magistrats nach einer Garantie diskutiert. Der Minister des Innern v. Hörmann lehnte es jedoch ab, daß die Regierung gleichsam eine Bürgschaft dafür übernehmen solle, daß wirklich innerhalb von drei Jahren das Gesetz zustande komme. Dazu sei die Mitwirkung anderer Faktoren notwendig und ob diese imstande seien, die Verpflichtungen zu erfüllen, lasse sich nicht im voraus bestimmen.
Nach Meinung des Ministers lag die Hauptbetonung des betreffenden Artikels in der Notwendigkeit der gesetzlichen Feststellung; in den "drei Jahren" sehe er den nächsten Termin, bis zu dem von der Regierung der Versuch unternommen werden müsse. Damit könne sich die Stadtgemeinde München vollkommen beruhigen, zumal sie volle Gelegenheit habe, bei der Beratung nach drei Jahren, ihre Interessen zu wahren. Außerdem habe die Staatsregierung nicht die Absicht, die bisherige Zuständigkeit des Magistrats zu schmälern, sondern wenn möglich eher zu erweitern.
Der Vorschlag der Subkommission wurde daraufhin einstimmig angenommen. In dieser Formulierung wurde er auch als Art. 97 in die Gemeindeordnung von 1869 aufgenommen.

Sehr aufschlußreich für das Verhältnis zwischen Regierung und Magistrat während des Zustandekommens der neuen Kompetenzverordnung sind die Ereignisse, die sich in diesem Zeitraum abspielten.
Am 12. April 1869 wurde der Magistrat durch eine Entschließung [2] der königlichen Regierung von Oberbayern aufgefordert, sich sofort über die ihm wünschenswert erscheinende künftige Gestaltung seines eigenen Wirkungskreises sowie desjenigen der Lokalbaukommission gutachtlich zu äußern.
In seiner Antwort [3] gab der Magistrat zu verstehen, daß die Wünsche beider Gemeindekollegien der Staatsregierung schon längst bekannt seien durch die Denkschrift vom 1. Februar 1866 [4], die Denkschrift vom 31. März 1868 [5] sowie durch die Erörterungen des Abgeordneten v. Steinsdorf am 1. Juli 1868 [6]. Im übrigen solle ja die Ausscheidung nach Einvernahme des Magistrats durch Verordnung stattfinden, so daß hiermit wohl nichts anderes

1) Verhandlungen des besonderen Ausschusses, S. 648 ff.
2) StA. BuR 159 I/36
3) StA. BuR 159 I/37
4) StA. BuR 159 I/16
5) StA. BuR 159 I/19
6) StA. BuR 159 I/22

gemeint gewesen sei, als daß dem Magistrat die beabsichtigte Verordnung selbst zur Äußerung mitzuteilen sei. Hierbei berief sich der Magistrat auf die im 42. Protokoll über die Sitzung des besonderen Ausschusses der Kammer der Abgeordneten vom 20. März 1868, S. 609, niedergelegte Erklärung: "... es habe keine andere Absicht bestanden, als mit dem Magistrat auf das Sorgfältigste die Vorberatung der Verordnung vorzunehmen".
Durch eine Entschließung vom 2. Juni 1869 [1] teilte das Präsidium der königlichen Regierung von Oberbayern dem Magistrat mit, daß beabsichtigt sei, den Entwurf der Verordnung kommissionellen Beratungen zu unterstellen, an welchen auch der Polizeidirektor und weitere Beamten der Polizeidirektion, dann der Bürgermeister v. Widder und ein sonstiges Magistratsmitglied teilnehmen könnten.
Der Beratungsbeginn war auf den 8. Juni festgesetzt, so daß nur sechs Tage Zeit gegeben waren. Am 3. Juni versuchte Bürgermeister v. Widder eine Verschiebung des Termins, da der Rechtsrat Ruppert, der die Angelegenheit von Anfang an ausschließlich bearbeitet hatte und allein mit den Detailfragen vertraut war, sich zur Zeit in Urlaub befand.
Dies wurde am 5. Juni abgelehnt, weil der Entwurf noch der allerhöchsten Sanktion bedürfe und dafür eine angemessene Zeit offen bleiben müsse.
Ein erneuter Versuch v. Widders um Terminsverschiebung schlug ebenfalls fehl, obwohl er darin noch deutlicher gemacht hatte, daß die Beratungen für die Gemeinde bedeutungslos seien, wenn nicht der gemeindliche Referent daran teilnehmen könne; denn weder Bürgermeister noch andere Magistratsräte seien im einzelnen mit dem Gegenstand vertraut, und es sei unmöglich, die umfangreichen Akten in dieser kurzen Zeit gründlich zu studieren. Gleichzeitig sah der Magistrat von der Teilnahme an den kommissionellen Beratungen für den Fall ab, daß keine Verschiebung des Termins zu erreichen sei.
Die Reaktion des Staatsministeriums auf das letzte Schreiben v. Widders war bezeichnend für die Einstellung der Regierung. Darin hieß es nämlich, daß durch die Mitteilung des Verordnungsentwurfs am 2. Juni mit der Möglichkeit der Vertretung bei den unmittelbaren Beratungen der Vorschrift des Art. 97 der Gemeindeordnung von 1869 genüge geleistet sei, da dort kein bestimmter Modus der Einvernahme des Magistrates vorgezeichnet sei. Im übrigen erachte das Staatsministerium das Recht zur Erinnerungsabgabe als verwirkt, wenn die betreffenden Magistratsmitglieder auf ihrer Ablehnung beharrten. Für diesen Fall werde nur eine Erklärung zu dem mitgeteilten

---

1) StA. BuR 159 I/38

Verordnungsentwurf gefordert, widrigenfalls angenommen werden müßte, daß der Magistrat von dem in Art. 97 Gemeindeordnung eingeräumten Recht keinen Gebrauch machen wolle.
Der Magistrat blieb in dieser Sache konsequent und stellte am 15.6.1869 [1] lediglich schriftlich seine Anträge zum Verordnungsentwurf. Bemerkenswert ist hierbei, daß die Regierung zu diesen Anträgen des Magistrats erst nach Erlaß der Kompetenzverordnung [2], und zwar im Oktober 1869, nachdem die Verordnung nicht wie angekündigt am 1. Juli erschienen war, sondern bereits am 26. Juni die alte Verordnung weiterhin für wirksam erklärt worden war.
Zu dieser Kraftprobe zwischen Magistrat und Staatsregierung wegen der Polizeiverwaltung Münchens war es hauptsächlich durch das wenig Vertrauen einflößende Verhalten der Regierung gekommen.
Nicht allein, daß der Entwurf der neuen Gemeindeordnung und die Motive dazu von der am 1. Februar 1866 überreichten Denkschrift der Gemeindekollegien keine Notiz nahmen und einfach wiederum die beliebige Regulierung dieser gemeindlichen Verhältnisse auf dem Verordnungswege beanspruchten, wobei der bereits formulierte Antrag des Kammerreferenten, Abgeordneten Dr. Edel, die Grundzüge der Kompetenzausscheidung in die Gemeindeordnung aufzunehmen, mit unstichhaltigen Gründen abgelehnt wurde [3], auch die Entschließung vom 7. April 1869 [4] verfolgte den Zweck, die nach den Kammerausschußverhandlungen dem Magistrat zugedachte Äußerung über die zu erlassende Verordnung aus der Hand zu spielen. Diese Absicht ging aus der Ministerialentschließung genau so klar hervor wie aus der Einladung vom 2. Juni 1869 zu den kommissionellen Beratungen, bei denen die dem Magistrat zustehenden Erinnerungen durch die Gegenwart von ein paar Deputierten ersetzt werden sollte; denn man wollte auf keinen Fall einen Widerspruch zulassen.
Wie ärgerlich es die Staatsregierung empfunden haben muß, daß sie mit ihren Absichten nicht durchgedrungen war, zeigte ihr Verhalten in der eingeleiteten Disziplinaruntersuchung gegen den Rechtsrat Ruppert, einen Mann, der sich mit großer Energie und Fleiß für eine sinnvolle Lösung der Kompetenzfrage eingesetzt hatte. Diese Disziplinaruntersuchung war im Juni 1869 auf Grund eines Berichtes in den "Neuesten Nachrichten" (Nr. 167) eingeleitet worden, nach dem Ruppert als Referent über den Entwurf der Kompe-

---

1) StA. BuR 159 I/46
2) StA. BuR 159 I/58
3) Vgl. Ausschußverhandlungen, S. 606-610 und S. 648
4) StA. BuR 159 I/58

tenzverordnung in der öffentlichen Magistratssitzung vom 15. Juni 1869 erklärt haben sollte: "Es sei zu bedauern, daß jetzt die Sache so pressiert werde, nachdem man drei Jahre Zeit gehabt habe, sie zu regeln".
Obwohl nicht nachgewiesen werden konnte, daß Ruppert diese Worte gebraucht hatte [1], auch die Äußerung objektiv gesehen noch dazu berechtigt war, wertete die Regierung diese Erklärung als taktlos und sah darin einen ungerechtfertigten Vorwurf gegen die Staatsregierung.
Es half wenig, daß der Vorsitzende dieser fraglichen Magistratssitzung berichtete, daß Ruppert zwar gesagt habe, "die Sache werde jetzt pressiert", aber in einem solchen Zusammenhange und unter solchen Umständen, daß die Annahme, der Referent habe die Regierung verletzen wollen völlig abwegig sei; denn mit Entschließung vom 30. Juli 1869 [2] war festgestellt worden: "Wenn nun auch diese Angaben nicht bezweifelt werden wollen, und zugegeben wird, daß der sonst so loyale und von regem Pflichtgefühl beseelte magistratische Beamte nicht von der Absicht geleitet war, die höchste Stelle zu verletzen, so steht doch ebenso unzweifelhaft fest, daß dessen Bemerkung in öffentlicher Magistratssitzung die Schranken der Unterordnung und der schuldigen Achtung gegen die amtlichen Handlungen der höchsten Stelle überschritten hat und in die Bahn einer dem untergebenen Beamten nicht zustehenden ungeeigneten Kritik höchster Anordnung eingetreten ist; es kann endlich nicht verkannt werden, daß es Pflicht des magistratischen Beamten war, eine momentane Erregung zu beherrschen und der Pflicht unterzuordnen".
Mit dieser Begründung sollte dem Magistratsrat eine ernstliche Rüge mit Vermerkung in der Qualifikationsliste erteilt werden.
Dazu kam es aber nicht mehr, weil der I. Bürgermeister v. Steinsdorf nochmals einen Versuch unternahm, Ruppert vor einer Disziplinarstrafe zu bewahren. Gleichsam in letzter Minute änderte die Regierung ihr Vorhaben und die Entschließung vom 30. Juli wurde nicht veröffentlicht, sondern die Regierung von Oberbayern angewiesen, den Bericht v. Steinsdorfs in eigener Zuständigkeit zu bescheiden, "wobei eine wiederholte Würdigung des objektiven Tatbestandes, bezüglich dessen nach dem Resultate der vorliegenden Untersuchung allerdings Zweifel möglich sind, keineswegs ausgeschlossen ist"[3].

---

1) Von den 8 über diese Sitzung berichtenden Zeitungen befand sich nur bei den "Neuesten Nachrichten" diese Äußerung.
2) StA. Obb. RA 3830/17120
3) StA. Obb. Entschließung v. 30. Juli 1869 a.a.O.

Durch diesen Wink aufmerksam geworden, erließ die Regierung von Oberbayern am 31. Oktober 1869 eine Entschließung, in der bekannt gegeben wurde, daß auf Grund der berichtlich vorgetragenen und der sonstigen tatsächlichen Momente dem Vorgang in der magistratischen Sitzung vom 15. Juni, soweit dabei der rechtskundige Magistratsrat Ruppert in disziplinärer Weise beteiligt gewesen sei, keine weitere Folge mehr zu geben sei.

Doch nun zum Verordnungsentwurf selbst. Die Ausnahmebestimmung des Art. 97 Gemeindeordnung war damit begründet worden, daß man einerseits die Besorgung einzelner Zweige der Polizeiverwaltung, namentlich der Sicherheitspolizei, durch unmittelbare Staatsorgane mit Rücksicht auf die Bevölkerungszahl und insbesondere auf die Eigenschaft Münchens als Haupt- und Residenzstadt im allgemeinen Staatsinteresse für wünschenswert erachte und daß andererseits die kräftige Handhabung der Sicherheitspolizei in der volkreichen Stadt ein großes Personal und deshalb einen Kostenaufwand verlange, der für die Stadt drückend werden müßte.
Entscheidender Grundsatz für die Abgrenzung sollte die Qualität der einzelnen Zweige der Polizeiverwaltung sein, und zwar vorwiegend in deren Beziehung zur öffentlichen Sicherheit. Hierbei läßt sich schon der schwache Punkt des Verordnungsentwurfs feststellen; denn gab es überhaupt einen Polizeizweig, der kein sicherheitspolizeiliches Element enthielt ? Unter diesem Gesichtspunkt hätte die Polizeidirektion die gesamte Polizeiverwaltung an sich ziehen können. Auf jeden Fall konnte die Staatsregierung nun auf diese Weise auch weiterhin beliebig auswählen, welche Zweige der Polizei sie dem Magistrat überlassen wollte. Daher kam es, daß mancher Zweig der Polizeiverwaltung, der überwiegend gemeindliche Aufgaben betraf, von der Polizeidirektion beansprucht wurde.
In dem Verordnungsentwurf war andererseits der in den Denkschriften ausgesprochene Grundsatz, daß der Magistrat in der Regel, die Polizeidirektion aber nur ausnahmsweise zuständig sein sollte, anerkannt.
Der zweite vom Magistrat aufgestellte Grundsatz, daß die Kompetenz der beiderseitigen Behörden sich ausschließend über alle Einwohner der Stadt zu erstrecken habe, war dagegen nicht ganz anerkannt.

So war in § 23 des Entwurfes bestimmt: "Die Polizei in bezug auf Maß und Gewicht, die Handhabung der Vorschriften über Polizeitaxen, sowie die Viktualien- und Marktpolizei steht dem Magistrat zu, jedoch unbeschadet der Zuständigkeiten der Polizeidirektion auf die Fernhaltung von Gefahren für Leben und Gesundheit". Wenn es bei dieser Regelung bliebe, argumentierte der Magistrat [1], so würde beispielsweise wiederum beim Bier dem Magistrat

1) Anträge des Magistrats vom 15. 6. 1869, StA. BuR 159 I/46

zu prüfen obliegen, ob es nicht ekelerregend, der Polizeidirektion, ob es nicht verdorben oder sonst gesundheitsnachteilig sei.
In gleicher Weise hatte der Magistrat Bedenken bei der Bestimmung des § 28 des Entwurfes. Hier war bestimmt: "Erlangt eine dieser Behörden bei Ausübung ihres Wirkungskreises Kenntnis von polizeiwidrigen Zuständen, deren Beseitigung zunächst einer der anderen beiden Behörden zusteht, so hat sie die letztere ungesäumt hiervon zu benachrichtigen und in eilenden Fällen provisorisch einzuschreiten sowie das sonst Erforderliche zu verfügen". Der dritte Grundsatz, daß der Magistrat da, wo er bezahlt, auch zuständig sein müsse, war wohl anerkannt, aber nicht vollständig durchgeführt.
So waren die Schul- und Beerdigungsangelegenheiten als lediglich dem Magistrat zustehend anerkannt und sollte der Polizeidirektor deshalb in Zukunft aus der Schulkommission ausscheiden, doch war der Grundsatz in bezug auf den Schutz der gemeindlichen Anlagen und auf die Verfügungen über Gemeindegründe - wenn zum Beispiel die Gemeinde das Straßenpflaster herzustellen hatte, so wollte sie auch das Recht haben, dieses Pflaster zu schützen - nicht anerkannt. Ebenso verlangte der Magistrat, daß er von der Anweisung der Standplätze für die Packträgerinstitute und der Halteplätze der Fiaker- und Droschkenführer gehört werde, da die Polizeidirektion in diesen Fällen sonst ohne Zustimmung des Magistrats über sein Eigentum bestimmen könne. Auf keinen Fall wollte der Magistrat aber eine Überordnung der Polizeidirektion dulden, die an einigen Stellen des Verordnungsentwurfes zum Ausdruck kam.
Eine förmlich ausgesprochene Überordnung der Polizeidirektion sah der Magistrat zum Beispiel in den Bestimmungen der §§ 15 und 16, wonach Magistrat und Baukommission die Maßregeln der Polizeidirektion bei Epidemien und Epizootien (Viehseuchen) zu beachten haben sollten [1].
Der Magistrat verwahrte sich scharf dagegen, in solchen Fällen von der Polizeidirektion Befehle anzunehmen. Er werde nämlich genau so wie die Baukommission bei Epidemien und Epizootien unaufgefordert eifrigst mitwirken. Davon habe er schon früher Proben abgelegt.
Im Gegensatz dazu waren in dem Entwurf in bezug auf religiöse Angelegenheiten dem Magistrat Kompetenzen eingeräumt, welche ihm bisher nicht zugestanden hatten und die er auch für die Zukunft nicht haben wollte, weil die Ausübung der Kirchenhoheit ein Gegenstand von höchstem staatlichen

1) In § 15 des Entwurfs lautete die Stelle: "Der Magistrat ist verpflichtet, zur Verhütung von Epidemien und Epizootien mitzuwirken und die von der Polizeidirektion in dieser Hinsicht getroffenen Anordnungen und

Interesse sei und deshalb sollte die Polizeidirektion das Vollzugsorgan sein

Die königlich allerhöchste Verordnung, "die Ausscheidung der Zuständigkeiten der Polizeidirektion, des Magistrats und der Lokalbaukommission München bezüglich der Polizei- und Districtsverwaltung betreffend", wurde am 2. Oktober 1869 erlassen [1].
Danach hatte die Polizeidirektion folgende Zuständigkeiten:

I. Die Zivilkonskription mit
   1) der Ausstellung der Lebensatteste, der Instruktion der Gesuche um Pensionen und Verleihung von Präbenden, dann der Legalisierung der Unterschriften;
   2) der Ausmittlung und Feststellung der Heimat nach Maßgabe des Art. 19 des Gesetzes vom 16. April 1868 über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt;
   3) der Entscheidung der Streitigkeiten über den Besitz des Indigenats und dem Vollzug der Staatsverträge über die Übernahme bayerischer und Ausweisung fremder Staatsangehöriger;
   4) der Besorgung der den Unterbehörden zukommenden Geschäfte in bezug auf Namensänderungen, Ordensdekorationen und sonstigen Auszeichnungen;
   5) der Ausstellung der Vermögenszeugnisse in Strafsachen, dann der Leumundszeugnisse;
   6) der Vornahme der Unionsvolkszählungen, wobei jedoch der Magistrat durch seine Organe mitzuwirken hatte.

II. Öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung:
   1) Presse;
   2) Vereinswesen;
   3) Versammlungsrecht;
   4) Aufgebot der bewaffneten Macht zur Erhaltung der gesetzlichen Ordnung;
   5) Vollzug der Bestimmungen in bezug auf die Landesverteidigung;

Maßregeln innerhalb seines Wirkungskreises zu beachten.
In § 16 des Entwurfs lautete die Stelle: "... dieselbe (Lokalbaukommission) hat die von der Polizeidirektion gegen Epidemien getroffenen Maßregeln zu beachten und ....

1) RegBl. 1869, S. 1881

6) Übertretungen bezüglich öffentlicher Siegel und Stempel, unerlaubte Beförderung der Auswanderung, unbefugte Änderung des Geschlechtsnamens, Anmaßung von Namen, Titeln und Orden, Störung der öffentlichen Ruhe, verbotene Gestattung des Wirtshausbesuches, Übertretung der Polizeistunde, unberechtigtes Unternehmen öffentlicher Lustbarkeiten, Schau- und Vorstellungen, Tanzmusiken in Vereinen zu verbotenen Zeiten, dann in bezug auf Nachtmusiken, Maskeraden, Privatbekanntmachungen, Wohnungsräumung, verbotene Waffen, Anzeige der Auffindung neugeborener Kinder, Anzeige der Inverwahrnahme hilfloser Personen, Anzeige verdächtiger Todesfälle sowie in bezug auf die Ansammlung größerer Menschenmassen.

III. Mitwirkung bei der Strafrechtspflege:

1) die vorläufige polizeiliche Einschreitung bei Verübung von Verbrechen und Vergehen;
2) Vollziehung der Beschlüsse über Verhängung der Polizeiaufsicht, Landesverweisung, Verwahrung in einer Polizei- oder Erziehungsanstalt;
3) Transport - und Schubwesen.

IV. Fremdenpolizei, Paßwesen und Aufenthaltsrecht mit

1) der Ausstellung der Gewerbelegitimationskarten für Handlungsreisende;
2) der Legitimation für Marktfahrer und Fieranten;
3) Vollzug der Bestimmungen über die Versagung des Aufenthaltsrechtes.

V. Arbeitsscheue, Landstreicherei, Bettel, unerlaubtes Sammeln und Gaukelei.

VI. Sittenpolizei, unerlaubte Glücksspiele einschließlich des Vollzugs der Bestimmungen über Veranstaltung öffentlicher Lotterien und Ausspielungen und über Aufstellung von Glücksbuden.

VII. Religiöse Einrichtungen, Erziehung und Bildung:

1) die Installation der Geistlichen;
2) Herstellung der Pfründefassionen und Revision der Intercalarrechnungen;
3) die Entscheidung der Differenzen wegen religiöser Kindererziehung;
4) die Behandlung der Gegenstände der israelischen Kultusgemeinde sowie die sonstigen Angelegenheiten bezüglich der Kirchen und Religionsgenossenschaften und der religiösen Vereinigungen;
5) Vollzug der Bestimmungen in bezug auf die Störung der Sonntagsfeier und gottesdienstlicher Handlungen;
6) der polizeiliche Vollzug der Bestimmungen über die Erteilung von Tanzunterricht, dann über die Eröffnung von Anstalten für den Fecht-, Turn- und Schwimmunterricht.

VIII. Gesundheitspolizei:

1) Fernhaltung gefahrdrohender Zustände für Leben und Gesundheit;
2) Fürsorge für augenblickliche Hilfeleistung in Unglücksfällen;
3) Bereitstellung der dazu nötigen Geräte;
4) Angelegenheiten in bezug auf das ärztliche Personal mit Einschluß der Zahnärzte, Bader und Hebammen;
5) Zuständigkeit in Ansehung der Bestimmungen über ansteckende Krankheiten, über die Leichenschau, Leichentransporte und Ausstellung von Leichen, über medizinische Pfuscherei, Übertretungen der Medizinalpersonen, über Gifte und Arzneimittel, die Schutzpockenimpfung und über Bad- und Heilanstalten;
6) Vollzug der Bestimmungen über unbefugte Errichtung von Schießstätten, verbotenes Baden und Betreten einer Eisdecke, Vernachlässigung der Aufsicht auf Blödsinnige und Geisteskranke, über Trunkenheit bei gefährlichen Verrichtungen, Aufsicht auf Tiere, über Reiten und Fahren und sonstige Gefährdungen sowie die polizeiliche Einschreitung in bezug auf Eisenbahnen;
7) die Polizei in bezug auf Hundswut und auf ansteckende Krankheiten der Hunde überhaupt.

IX. Straßenpolizei:
hierbei ist sie verpflichtet, die Anträge des Magistrats auf Erlassung ortspolizeilicher Vorschriften zum Schutze des Gemeindeeigentums möglichst zu berücksichtigen.

X. Vermögensgefährdungen:
die polizeiliche Überwachung und Einschreitung hinsichtlich
1) Übertretungen in bezug auf Sperrwerkzeuge;
2) Übertretungen in bezug auf Leihgeschäfte;
3) unberechtigte Errichtung von Versicherungsanstalten, Renten- und ähnlichen Kassen.

XI. Gewerbe- und Erwerbspolizei:
der Polizeidirektion war zugewiesen der Vollzug
1) der Bestimmungen über Fiaker, Droschkenführer, Packträger, Lohnbediente, Fremdenführer usw.;
2) der Bestimmungen über Arbeitseinstellung und der Bestimmungen in bezug auf Handwerksgesellen, Gewerbsgehilfen und Fabrikarbeiter, sowie in Ansehung der Gesellen- und Handwerksmißbräuche;
3) der Bestimmungen über die Verwendung von jugendlichen Personen in Fabriken und Gewerben;

4) der Bestimmungen über Schau- und Vorstellungen mit Einschluß der Erteilung der in diesen Bestimmungen vorgeschriebenen Zeugnisse und Erlaubnisscheine für Musiken usw.;
5) der Bestimmungen über die Vertilgung von Ungeziefer einschließlich der Erteilung der zum Betrieb dieses Gewerbes erforderlichen Erlaubnis;
6) der Bestimmungen über Auswanderungsgeschäfte und Auswanderungsagenturen, Badeanstalten, Leihgeschäfte, Gesindeverdingungen und gewerbsmäßige Errichtung von Renten- und ähnlichen Kassen;
7) endlich der Bestimmungen über das Hausieren mit Schriften.

XII. Dienstbotenwesen.

In den Wirkungskreis des Magistrats fiel:

I. Einteilung der Stadtbezirke, Benennung der Straßen und Numerierung der Gebäude.

II. Im Bereich der Zivilkonskription:
1) die Instruktion der Gesuche um Verleihung des bayerischen Indigenats, um die Erteilung der Auswanderungsbewilligung und um die Erlaubnis zum Eintritt in fremde Kriegsdienste;
2) die Ausstellung der Verehelichungszeugnisse, die öffentliche Armen- und Krankenpflege, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob die Unterstützung von der örtlichen Armenpflege aus oder aus der Staats- oder einer sonstigen öffentlichen Kasse zu leisten ist;
3) Vollzug des Wehrerfassungsgesetzes und die Besorgung der auf die Militärverwaltung bezüglichen Geschäfte, die inneren Angelegenheiten der Bürgerwehr sowie das Einquartierungs-, Marsch- und Vorspannwesen.

III. Im Bereich der Erziehung und Bildung:
1) die Fürsorge für den öffentlichen Unterricht;
2) die polizeiliche Verwarnung gemäß Art. 107 PolStGB von 1861;
3) der Vollzug der Bestimmungen über die Gründung von Erziehungs- und Unterrichtsanstalten;

IV. Im Bereich der Gesundheitspolizei:
1) die Fürsorge für die Beerdigungsanstalten, die Aufstellung und Beaufsichtigung des dafür notwendigen Personals;

2) das Veterinärwesen mit Einschluß der Angelegenheiten der nicht unmittelbar bei der Polizeidirektion verwendeten Tierärzte sowie die Polizei in bezug auf Tierkrankheiten und gefallene Tiere;
3) die Handhabung bzw. den Erlaß der im PStGB erwähnten Vorschriften in bezug auf den Arbeitsbetrieb in Fabriken und bei Gewerben sowie in bezug auf Nahrungsmittel und sonstige Gebrauchsgegenstände;
4) Verpflichtung des Magistrats (und auch der Lokalbaukommission), zur Verhütung von Epidemien mitzuwirken und die von der Polizeidirektion in dieser Hinsicht getroffenen Anordnungen und Maßregeln innerhalb der gemeindlichen Gebäude und Anstalten zu berücksichtigen;
5) Handhabung der Ordnung auf den Leichenhöfen und in den städtischen Krankenanstalten.

V. Im Bereich der Straßenpolizei die Herstellung und Unterhaltung der öffentlichen Straßen, Wege, Plätze, Brücken, Stege, Kanäle, öffentlichen Anlagen, Brunnen und Wasserleitungen sowie Straßenpflasterung und Beleuchtung.

VI. Reinlichkeitspolizei

VII. Wasserpolizei einschließlich Wasserbaupolizei und Vollzug der Bestimmungen über Benützung des Wassers sowie über Uferschutz und Schutz gegen Überschwemmungen.

VIII. Feuerpolizei samt der Vollziehung der Bestimmungen über die Immobilien- und Mobiliarbrandversicherung.

IX. Vermögensgefährdungen:
1) die polizeiliche Einschreitung gegen den Verkauf verordnungswidriger Gold- und Silberwaren;
2) Vollzug der Verordnungen über das Schwefeln des Hopfens und über den Verkauf geschwefelten Hopfens;
3) die Handhabung der Bestimmungen in bezug auf Trödler und Inhaber von Versteigerungsbüros;
4) die polizeiliche Einschreitung gegen Versteigerung von Mobilien und unbeweglichen Gütern gegen gesetzliches Verbot.

X. Die Polizei in bezug auf Maß und Gewicht, Polizeitaxen, Viktualien- und Marktpolizei.

XI. Gewerbs- und Erwerbspolizei:
1) Instruktion der Gesuche um Apothekerkonzessionen;
2) Aufnahme und Bescheidung der Gesuche um Konzessionen zum Betriebe einer Gast- oder Schankwirtschaft oder Trödlergewerbes oder eines Kommissions- oder Auftragsbüros;
3) Vollzug der Bestimmung über die Verhältnisse der Kaminkehrer und Wasenmeister, sowie über den Gewerbebetrieb im Umherziehen und den Hausierhandel.

XII. Die Polizei in bezug auf Land- und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei.

Ergänzend bestimmte der § 27 der Verordnung, daß außer den Befugnissen und Obliegenheiten, die dem Magistrat durch die Bestimmungen der Verordnung zugewiesen waren, ihm auch alle diejenigen Geschäfte der Lokalpolizei- und Distriktsverwaltungsbehörde zukommen sollten, die nicht durch Gesetz oder Verordnung an die Polizeidirektion oder die Lokalbaukommission im allgemeinen oder speziell überwiesen worden waren.

Die Polizeidirektion, der Magistrat und die Lokalbaukommission konnten innerhalb ihrer Zuständigkeit unabhängig voneinander handeln. Sie hatten jedoch über Gegenstände, die den Wirkungskreis der verschiedenen Behörden berührten stets das entsprechende wechselseitige Benehmen zu pflegen [1]. Erlangte eine der genannten Behörden bei Ausübung ihres Wirkungskreises Kenntnis von polizeiwidrigen Zuständen, deren Beseitigung zunächst einer der anderen beiden Behörden zustand, so hatte sie die letztere sofort hiervon zu benachrichtigen.
Für den Fall, daß sich unter den Behörden über die Zuständigkeit oder über den Vollzug einer Anordnung Meinungsverschiedenheiten ergeben sollten, mußte sofort an die vorgesetzte Stelle berichtet werden. Dabei sollte jedes weitere Vorgehen bis zum Erlaß der höheren Entscheidung unterbleiben, außer, wenn es sich um die Anwendung einer dringenden Gefahr handelte. In diesen besonderen Fällen war diejenige Behörde ermächtigt, die unerläßlichen provisorischen Maßregeln zu treffen, die entweder unbestritten in der Hauptsache zuständig war oder diejenige, von welcher die erste Anregung in der bezüglichen Angelegenheit ausgegangen war [2].

---

1) § 28 der Verordnung vom 2. Oktober 1869
2) Vgl. § 29 der Verordnung vom 2. Oktober 1869

[illegible] stellte der Magistrat Anträge zur Abänderung der §§ 25 und 26 der Verordnung vom 2. Oktober 1868.
Zwar war es auch mit einigen anderen Regelungen der Kompetenzverordnung nicht zufrieden, aber diese Wünsche wurden vorläufig nur zurückhaltend [illegible].
Die Gründe, warum der Magistrat auf einzelne Bestimmungen hinwies, waren einerseits, daß sie die Vorschriften "mit den Rechten der Staatgemeinde in Konflikt brächten" und andererseits, der Umstand, daß er bei der Durch[illegible]
[illegible] wollte, an und ferner die Verpflichtung, die Polizeidirektion [illegible] hin.
Da der Polizeidirektion die ausschließliche Handhabung der Art. 153-158 PolStG übertragen worden war, oblag ihr neben der Anordnung und dem [illegible] auch die Überwachung der Vornahme der Räumung und Streuung der Gehsteige, über das Ausstreuen bei Glatteis, über Entfernung von Eis und [illegible] und [illegible] [illegible] und [illegible] [illegible] war aber auch in diesem Grade überzogen.

Auf Grund der Übertragung der Art. 160 und 161 PolStGB an den Magistrat [illegible]

---

2) StAM., M Inn 5[illegible]

3) StAM., M Inn 5[illegible]: ".. wenn wir uns auch keine Hoffnung machen, daß [illegible] [illegible] [illegible]

über Kanalisation und Reinigung der Abtritte und Düngergruben [1] auch der Erlaß und die Handhabung der Vorschriften über das Kehren und Spritzen der Straßen und Gehsteige und über das Ableeren von Unrat, Bauschutt, Schnee und Eis zu [2]. Im Ergebnis führte nun diese Kompetenzausscheidung dahin, daß in bezug auf die Säuberung der Straßen und Gehsteige im Winter die königliche Polizeidirektion, im Sommer der Magistrat zuständig war, und daß ferner hinsichtlich Schnee und Eis die Polizeidirektion anordnete, ob und wann diese aufzutauen und abzutransportieren, der Magistrat aber bestimmte, wohin sie zu fahren seien.

Eine weitere Schwierigkeit sah der Magistrat in der unbedingten Überweisung des Art. 204 PolStGB an die städtischen Behörden. Hierbei handelte es sich um die Befugnis zur Erteilung der Erlaubnis - und Hausierscheine, sowie der Legitimation zum Handel mit Landesprodukten im Umherziehen. Der Magistrat war der Auffassung, daß zwar diese Befugnis eine erwerbspolizeiliche Seite habe und deshalb mit Rücksicht auf das Steueranmeldewesen von der Geschäftstätigkeit des Magistrates nicht wohl sich trennen lasse, aber es trete doch bei der Ausübung des Hausierens selbst die sicherheitspolizeiliche Seite in den Vordergrund; denn der Schaden, den das Hausieren ohne Erlaubnis oder mit anderen als den bewilligten Gegenständen für den Erwerb und Unterhalt der entgegengesetzt beteiligten Gewerbsleute bringe, sei doch von verhältnismäßig geringerer Bedeutung gegenüber der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Sittlichkeit, welche vom Hausieren überhaupt und von solchen Hausierern insbesondere zu besorgen sei.

Der Magistrat stellte daher folgende Anträge:

"1) Die Fürsorge für die öffentliche Reinlichkeit und die polizeiliche Zuständigkeit in den Fällen der Art. 160 und 161 PolStGB mit Ausnahme der Bestimmungen über Kanalisation, dann Räumung der Abtritt-, Dünger- und Versitzgruben;
2) die Überwachung des Gewerbebetriebes im Umherziehen und des Hausierhandels, Art. 204 PolStGB verbleibt der königlichen Polizeidirektion".

---

1) Ortspolizeiliche Vorschriften der Polizeidirektion München vom 5. Mai 1864, Münchner Amtsblatt, S. 579; dann vom 1. Juli 1862, Münchner Amtsblatt, S. 10; vom 22. April 1863, Münchner Amtsblatt, S. 383; vom 20. September 1865, Münchner Amtsblatt, S. 865.

2) Ortspolizeiliche Vorschrift der Polizeidirektion München v. 1. Juli 1862, Münchner Amtsbl., S. 10, §§ 1 u. 2; dann v. 31. Juli 1862, Münchner Amtsblatt, S. 139

Zu diesen Vorschlägen bemerkte die Polizeidirektion in einem ausführlichen Gutachten [1], daß die Sicherung gegen Eis und Schnee und die Beseitigung derselben sich allerdings nicht von der Handhabung der Reinlichkeit trennen lasse, kommt aber zu dem Schluß, daß auch diese Materie dem Magistrat übertragen werden solle.

Die Regierung von Oberbayern teilte keine der vorgetragenen Meinungen, machte aber trotzdem den Vorschlag, die Mitwirkung der Vollzugsorgane der königlichen Polizeidirektion, nämlich der königlichen Bezirkskommissäre und der Gendarmerie, bei den in Frage stehenden polizeilichen Tätigkeiten in stets widerruflicher Weise und unter der Bedingung zu gestatten, daß das Unterordnungsverhältnis jener Organe nicht verändert werde und, daß der Magistrat verbindlich mache, allgemeine Anordnungen, zu deren Vollzug jene Organe mitzuwirken hätten, nur nach vorheriger Zustimmung der Polizeidirektion, die nötigenfalls von der Regierung, Kammer des Inneren, ersetzt werden könne, zu veröffentlichen.

Hierauf wurde die Polizeidirektion in vertraulicher Weise befragt, ob der Verwirklichung dieses Planes vom Standpunkt der Geschäftsaufgabe wesentliche Bedenken entgegenständen. Wie vermutet, wehrte sich die Polizeidirektion entschieden gegen diesen Plan. Diese Behörde erblickte nämlich in dem Zusammenwirken mit dem Magistrat bei dem Vollzug der Verordnung vom 2. Oktober 1869 eine unzulässige Verbindung verschiedener Kompetenzen und in der Folge eine Fülle von Schwierigkeiten, die den Vollzug beeinträchtigten und "die Polizeidirektion ohne Noth der Verantwortlichkeit gegenüber dem Publikum überliefert".

Diese Begründung zeigt mit aller Deutlichkeit, daß die Polizeidirektion ihre Einstellung zum Magistrat und auch zu ihrer Aufgabe nicht geändert hatte. Sie sah sich immer noch nicht als nebengeordnete Behörde, die verantwortlich in der Polizeiverwaltung der Stadt mitarbeiten sollte, sondern empfand ihre Stellung weiterhin als eine dem Magistrat übergeordnete, da sie es peinlich vermeiden wollte, auf irgendeine Weise für den Vollzug der Anordnungen und Maßregeln verantwortlich gemacht zu werden. Sie wollte in Zukunft wie früher nur befehlen, aber nicht die unmittelbare Ausführung übernehmen.

Aus diesem Grunde konnte man schon zu diesem Zeitpunkt erkennen, daß das Verhältnis zwischen Polizeidirektion und Magistrat, obwohl eine bessere Kompetenzausscheidung getroffen worden war, sich nicht in gedeihlicher Weise entwickeln konnte, da immer noch der gute Wille zur Zusammenarbeit fehlte.

---

1) HStA. M Inn 57973

V. DIE VERSUCHTE REVISION DER KOMPETENZ-VERORDNUNG VOM JAHRE 1869

Am 20. Januar 1872 wurde der Magistrat mit höchster Entschließung der königlichen Regierung von Oberbayern, Kammer des Innern, aufgefordert, sich eingehendst in bezug auf die vorzunehmende Revision der allerhöchsten Verordnung vom 2. Oktober 1869 zu äußern und so schnell wie möglich einen gutachtlichen Bericht darüber vorlegen [1].
Über diese Frage wurden zunächst Vorbesprechungen in sämtlichen Referaten geführt, um alle Gegenstände herauszufinden, die in den beiden Gemeindekollegien behandelt werden sollten.
Der I. Bürgermeister Ehrhardt arbeitete ein Referat aus, das in einer Kumulativsitzung beider Verwaltungsausschüsse vorgetragen wurde. Daraufhin verhandelte der Magistrat in drei Sitzungen am 5., 8. und 12. März über diese Angelegenheit.

Die Beschlüsse, die auf diesen Sitzungen gefaßt wurden, sollte aber erst provisorisch sein und als Grundlage für weitere Verhandlungen dienen [2]. Zugleich wurde ein "Provisorischer Bericht" an die Regierung von Oberbayern entworfen [3], in dem als Hauptgrundsätze für die Revision der Kompetenzausscheidung festgestellt wurden:

a) Ausnahmezustände sollten nicht ohne zwingende Not aufrechterhalten bleiben;
b) Polizeigegenstände sollten nicht auseinandergerissen werden, welche ihrer inneren Natur nach zusammengehören;
c) Angelegenheiten, bei denen vorzugsweise das staatliche Interesse in Frage steht, sollten der königlichen Polizeidirektion zugewiesen werden.

Gegen diesen Bericht brachte vor allem eine Gruppe von Magistratsräten, die sich um den Bürgermeister Dr. Widenmayer scharte, starke Bedenken vor. Sie setzten auch die neuen Richtlinien fest, die später dem Vorschlag für eine Revision der Kompetenzausscheidung zugrunde gelegt wurden [4].

---

1) StA. BuR 159 II/4
2) StA. BuR 159 II/13, "Constatierungen zur Frage der Competenzausscheidung" vom 12.3.1872
3) StA. BuR 159 II/14
4) StA. BuR 159 II/22, Antrag v. 21. März 1872

Danach sollte eine Sonderstellung Münchens in bezug auf die Polizeiverwaltung mit allen Kräften vermieden werden; denn, wenn die Polizeigewalt in der Solidarität aller größeren Gemeinden einen Damm finde, könne ihre Ausschreitung weder übermäßig noch von langer Dauer sein. Es sei davon auszugehen, daß wie in den übrigen unmittelbaren Städten die gemeindliche Kompetenz die Regel bilde, die Kompetenz einer Staatsbehörde aber nur soweit freiwillig anzuerkennen sei, als sichere Staatsinteressen, welche den Gemeindebezirk weit überragten, in Frage ständen.
Die allein richtige Grundlage für die Anträge der Gemeindevertretung war nach Ansicht Dr. Widenmayers in Art. 98 der Gemeindeordnung von 1869 zu suchen. Dort waren diejenigen Polizeibefugnisse gesetzlich präzisiert, für welche ein vorwiegendes Staatsinteresse, die Zuständigkeit einer Staatsbehörde forderte. Mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse der großen Stadt, die auch zugleich Residenzstadt war, verschloß sich Widenmayer aber nicht einer weiteren Ausbildung dieser Zuständigkeiten auf verwandte Gebiete.
Erst am 11. August 1783 wurde die endgültige Fassung des Berichts an die Regierung von Oberbayern erstellt. In diesem Bericht nimmt der Magistrat den Standpunkt ein, daß das Recht der Polizeiverwaltung ein Ausfluß des Rechtes der Selbstverwaltung sei, das die Gemeindeordnung von 1869 in ihrem Art. 1 den Gemeinden eingeräumt hatte. Eine allgemeine Einschränkung in bezug auf die Polizeiverwaltung bestand nur in Art. 156 der Gemeindeordnung, nach dem die Polizeiverwaltung in den Gemeinden der ununterbrochenen Aufsicht der vorgesetzten Behörde unterlag. Daraus zog der Magistrat nun den Schluß, daß durch diese gesetzlichen Bestimmungen die Einheit der Polizeiverwaltung, die auch als Forderung der Theorie und der Erfahrung erscheine [1], grundsätzlich anerkannt sei.

Bezüglich der logischen Folge hieraus, daß dem Magistrat dann die gesamte Polizeiverwaltung zu übertragen sei, war sich aber der Magistrat klar, daß dies schwerlich die Staatsregierung billigen werde, da ja in der Gemeindeordnung selbst das Recht der Selbstverwaltung hinsichtlich der Polizeiverwaltung eine besondere Einschränkung durch die Ausnahmebestimmungen der Art. 97 und 98 erfahren hatte.

---

1) Vgl. Edel, Vortrag, Beilage F der Kammerverhandlungen aus den Jahren 1866/69, S. 131 ff.; v. Mohl, Polizeiwissenschaft, Bd. I, S. 30 ff.

Durch Art. 98 der Gemeindeordnung war der Staatsregierung vorbehalten, in den einer Kreisregierung unmittelbar untergeordneten Städten die Ausübung der den Distriktspolizeibehörden vorbehaltenen Befugnisse in bezug auf Fremdenpolizei, Presse, Vereinswesen und Versammlungsrecht, ferner die Handhabung der Sicherheitspolizei zum Schutze des Staates und der bestehenden Staatseinrichtungen sowie zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung auf Kosten des Staates zu übernehmen und hierfür eigene Beamte mit dem erforderlichen Sicherheitspersonal aufzustellen. Der Magistrat sah hierin als Grundgedanken, daß zwischen dem, was der höheren Staats- und allgemeinen Landespolizei zugehöre und dem, was überwiegend die lokalen Interesse berühre, zu unterscheiden sei, und er kam zu dem Schluß, daß der Staatsregierung die Ermächtigung eingeräumt werden müsse, die Ausübung der genannten Polizeitätigkeit auch in den unmittelbaren Städten eigenen Beamten zu übertragen.
Was nun den Art. 97 der Gemeindeordnung anbetraf, so beschäftigte er sich nur mit der Haupt- und Residenzstadt München und bestimmte, daß hier die polizeilichen Zuständigkeiten unter drei Behörden verteilt werden sollten, nämlich Polizeidirektion, Magistrat und Lokalbaukommission.

Bei der bevorstehenden gesetzlichen Regelung strebte der Magistrat daher an, "daß wenigstens die Dritteilung der Verwaltung beseitigt und der Pflichtkreis der königlichen Polizeidirektion auf das Gebiet der höheren Staats- und allgemeinen Landespolizei beschränkt werde" [1].
Das erste Ziel sollte durch die Aufhebung der Lokalbaukommission und die Zuweisung ihrer Zuständigkeiten an den Magistrat erreicht werden.
Hierbei ist zu bemerken, daß die Lokalbaukommission als koordinierte Behörde den Geschäftsgang in sehr nachteiliger Weise beeinflußte; denn in allen Angelegenheiten, in denen neben den polizeilichen Rücksichten auch das gemeindliche Interesse berührt wurde, wanderten die Akten wiederholt von der Lokalbaukommission zum Magistrat und zurück [2]. Überdies war es schon dahin gekommen, daß für den Dienst in der Lokalbaukommission keine Techniker mehr zu gewinnen waren, weil sie es ablehnten, in einen Dienst zu treten, der jede Gelegenheit zu eigenem Schaffen nahm und ihnen lediglich einen mühseligen polizeilichen Kontrolldienst aufbürdete [3].
Die größte Eigentümlichkeit bei der Lokalbaukommission bestand aber darin,

---

1) StA. BuR 159 II/40, Bericht vom 11. August 1873
2) StA. BuR 159 II/14, Provisor. Bericht v. 12.3.1872
3) StA. BuR 159 II/40, Bericht vom 11. August 1873

daß ein königlicher Beamter, der zugleich bei Beschwerden gegen die Beschlüsse der Lokalbaukommission in zweiter Instanz referierte, in den Sitzungen der ersten Instanz eine beratende Stimme besaß [1].

Das zweite der oben genannten Ziele sollte dadurch erreicht werden, daß in München der königlichen Polizeidirektion nur jene Kompetenzen eingeräumt wercen, welche die königliche Staatsregierung nach Art. 98 der Gemeindeordnung in den anderen unmittelbaren Städten eigenen Beamten übertragen konnte und daß die weitere Ausbildung der Zuständigkeit der Polizeidirektion für alle Fälle auf hiermit nahe verwandte Gebiete beschränkt bleibe. Zu diesen nahe verwandten Gebieten seien zu zählen:

Die Paßpolizei, die Aufsicht auf Landstreicher und Bettler, die Polizeiaufsicht nach § 38 RStGB (1871), die Verhütung von Vergehen und Unglücksfällen aller Art, die Sitten- und Ordnungspolizei mit Ausstellung der Zeugnisse über Aufführung und Ruf und das Dienstbotenwesen. Ebenso gehörten die Geschäfte der Distriktsverwaltungsbehörden in bezug auf religiöse Einrichtungen - unter dem Vorbehalt der gemeinlichen Mitwirkung zur Verwaltung des Kirchenvermögens - zu den Gegenständen der höheren Staats- und allgemeinen Landespolizei.

Diese Regelung hatte nun zur Folge, daß die Gesundheitspolizei, die Verkehrs- und Reinlichkeitspolizei, die bisher unter drei Behörden verteilt waren, künftig dem Magistrat zufallen mußten.

Der Magistrat begründete dies damit, daß die Pflege der öffentlichen Gesundheit nur von der Gemeinde betätigt werden könne; denn die Gemeinde sorge für Pflasterung, Trottoirisierung, Spülung, Trinkwasser und öffentliche Reinlichkeit. Sie errichte und unterhalte die Kranken-, Rekonvaleszenten-, Armen- und Beerdigungsanstalten, sie stelle Armenärzte auf und bezahle sie. Die Gemeinde übe (bisher durch die Lokalbaukommission) die Baupolizei aus, die mit der Gesundheitspolizei innig verknüpft sei, der Stadt obliege die Sorge für Anlage, Instandhaltung und Räumung der Aborte, ein Gebiet, auf welchem noch energisch zu arbeiten sei und auf dem die Mittel der Gemeinde in erheblichem Maße in Anspruch genommen werden dürften. Ferner errichte und erhalte sie die Schulen, in denen die Gesundheitspflege eine hervorragende Stellung einnehme, sie überwache die Privatinstitute, soweit diese nicht unter Aufsicht der königlichen Regierung gestellt sein, sie errichte und dotiere öffentliche Suppenanstalten und nehme auch die Errichtung von Volksküchen in Aussicht. Weiterhin errichte die

---

1) StA. BuR 159 II/14, Provisor. Bericht v. 12.3.1872

Gemeinde Märkte und Schlachthäuser und übe die Polizei über die Lebensmittel aus. Auch zur Verhütung drohender Epidemien sowie beim Ausbruch wirklicher Epidemien müsse die Gemeinde Geld und Kraft aufwenden.
Aus diesen Gründen sei es der Vertretung der königlichen Haupt- und Residenzstadt unwürdig, in diesen Lebensfragen lediglich die Befehle der königlichen Polizeidirektion auf Kosten der Stadt zu vollziehen.
Desgleichen lag die Veterinärpolizei einschließlich der Seuchenpolizei beim Magistrat. Nur die lebenden Hunde waren der Aufsicht und der Kontrolle der Polizeidirektion unterstellt, während für die toten Hunde wiederum der Magistrat zu sorgen hatte.
Ebenso sollte die Fürsorge für die Herstellung und Unterhaltung aller Wege, Straßen, Brücken und Stege in die Hände des Magistrats gelegt werden.
Bis dahin hatten die städtischen Behörden nämlich nur die Fürsorge für diejenigen Objekte, zu deren Herstellung und Unterhaltung sie verpflichtet waren. Künftig sollte der Polizeidirektion aber in bezug auf die Straßenpolizei nur die Erhaltung der Ruhe, dann der Sicherheit und Bequemlichkeit durch Regelung des Verkehrs der Personen, Reiter und Fuhrwerke, sowie des Viehs zustehen [1], während im übrigen die Fürsorge für die Sicherheit, Bequemlichkeit und Reinlichkeit auf den Straßen, Wegen und Plätzen zum Magistrat gehören sollte.
Nicht minder unglücklich hatte sich bisher die Reinlichkeitspolizei gestaltet. In dem Bericht vom 11. August 1873 [2] hatte der Magistrat dazu ausgeführt: "Wenn es am Morgen friert, müssen die Hausbesitzer auf Anordnung der Polizeidirektion ihre Trottoirs mit Sand bestreuen, taut die Mittagssonne die Kruste auf, so müssen sie Kruste und Sand auf Befehl des Magistrats von den Trottoirs abräumen und sobald am Nachmittag die Kälte wieder kommt, so müssen sie ihre Trottoirs aufs neue, der Anordnung der Polizeidirektion gemäß, mit Sand bestreuen" [3].

---

1) § 366 Ziff. 9, 10 RStGB (1871), Art. 89 PolStGB (1871); Art. 3 Ziff. 10 lit. b des Gesetzes über die Einführung des RStGB in Bayern, GesBl. 1871/72, S. 81, 211

2) StA. BuR 159 II/40

3) StA. BuR 159 II/40, Bericht v. 11. August 1873; die Polizeidirektion war nach § 17 der Verordnung v. 2. Oktober 1869 i.V. mit Art. 153-158 PolStGB zuständig für die Fürsorge gegen Verkehrsstörungen durch Eis, Schnee und Unrat aller Art, während dem Magistrat die Reinlichkeitspolizei nach § 18 der Verordnung zustand.

Ferner machte der Magistrat geltend, daß München große Opfer für den Straßenbau bringe und daher die Gemeindevertretung auch befugt sein müsse, zum Schutz des Gemeindeeigentums die Grenzen der Benützung öffentlicher Straßen und Plätze durch ortspolizeiliche Vorschriften festzusetzen.

Nach der bisherigen Verordnung war die Polizeidirektion aber nur angewiesen, die entsprechenden Anträge des Magistrats "möglichst zu berücksichtigen" [1]. Jedoch eine solche Vorschrift verpflichtete die Polizeidirektion nicht weiter als sie sich verpflichtet halten wollte und schützte die Gemeinde nicht vor möglichen Schikanen, die nach der Erfahrung des Magistrats in der Vergangenheit nicht auszuschließen waren. Daher forderte der Magistrat, daß die Polizeidirektion verpflichtet werden müsse, in allen Fällen, in welchen sie über Gemeindeeigentum zugunsten Dritter eine Verfügung erlassen wolle, vorher die Zustimmung des Magistrats einzuholen.
Eine weitere wichtige Frage beschäftigte sich mit der Verwendung von Hilfsorganen der Polizeidirektion zu polizeilichen Geschäften der Gemeindebehörden.
In § 30 der Verordnung vom 2. Oktober 1869 war der Grundsatz ausgesprochen worden, daß die Hilfsorgane beider Behörden Wahrnehmungen polizeiwidriger Zustände jeder Art zur Anzeige zu bringen hätten. Jedoch wurde dieser Grundsatz bis 1873 nicht voll verwirklicht, vielmehr wurde er dadurch abgeschwächt, daß eine unmittelbare Verwendung von Hilfsorganen der Polizeidirektion zu polizeilichen Geschäften der Gemeindebehörden nur auf Grund einer besonderen Vereinbarung zwischen der Staatsregierung und der Gemeinde München statthaft sein sollte. Auch hatte die Vorschrift, nach der die Anzeigen der Hilfsorgane an die ihnen vorgesetzte Behörde zu erstatten waren, zu erheblichen Mißständen, zu einer unnötigen und schädlichen Geschäftsvermehrung und Sachverschleppung geführt [2]. So wurden die Anzeigen der Gendarmerie [3] dem Gendarmeriekommando vorgelegt, von diesem der Polizeidirektion und von dieser dem Magistrat zugesandt, welcher die Anzeigen mit seinem Strafantrag versah und sie wieder an die königliche Polizeidirektion bzw. an den Vertreter der Staatsanwaltschaft

1) § 17 II der VO vom 2. Oktober 1869
2) Provisor. Bericht v. 12.3.1872, StA. BuR 159 II/14
3) Dieses Gendarmeriekorps war in dienstlicher Beziehung dem Ministerium des Innern unterstellt, stand aber unter militärischer Disziplin und militärischer Gerichtsbarkeit.

zur weiteren Veranlassung zurückschickte.
Der Antrag des Magistrats in dieser Sache ging somit dahin, daß die Sicherheitsmannschaft der königlichen Polizeidirektion auch zu Dienstleistungen in Gegenständen der magistratischen Polizei zu verpflichten sei; außerdem beantragte der Magistrat, gestützt auf Art. 95 der Gemeindeordnung, daß ihm zur Bestreitung des Aufwandes für die Polizeiverwaltung ein entsprechender Zuschuß aus dem Staatsfond zu gewähren sei.
Schwierigkeiten hatten sich auch auf dem Gebiet des Meldewesens ergeben. Zwar war die Polizeidirektion, der die Zivilkonskription unterstand, gehalten, dem Magistrat alle zu seiner Geschäftsführung erforderlichen Aufschlüsse zu erteilen, aber diese Mitteilungen waren sehr mangelhaft: Häufig wurden die Wohnungsein- und auszugszettel nicht übersandt und überhaupt wurden diese Angelegenheiten von den einzelnen Polizeibüros verschieden behandelt [1].
Der Magistrat verlangte daher in seinem Bericht vom 11.8.1873, daß, wenn schon kein gemeinschaftliches Konskriptionsbüro eingerichtet werde, er doch zum Erlaß eigener Meldevorschriften ermächtigt werde.
Im übrigen sollte sich der Wirkungskreis der Polizeidirektion nach Meinung des Magistrats auf folgende Gebiete erstrecken:

1) Sicherheit des Staates und einzelner Staatseinrichtungen;

2) öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit;

3) Reisen- und Fremdenpolizei;

4) Arbeitsscheue, Landstreicher und Bettel;

5) unbefugtes Sammeln und Gaukelei;

6) Sittenpolizei;

7) unerlaubte Glücksspiele;

8) religiöse Einrichtungen;

9) Gefährdungen durch verbotenes Schießen, Baden, Betreten einer Eisdecke, dann durch Vernachlässigung der Aufsicht und schuldiger Pflege sowie durch Trunkenheit;

10) Gefährdungen durch Tiere;

---

1) Vgl. Provisor. Bericht v. 12.3.1872, a.a.O.

11) sonstige Gefährdungen: §§ 366 Ziff. 7, 8; 367 Ziff. 12 RStGB (1871); Art. 86, 87 PolStGB (1871);

12) Straßenpolizei, soweit sich diese auf die Erhaltung der Ruhe, dann Sicherheit und Bequemlichkeit durch Regelung des Verkehrs der Personen, Reiter und Fuhrwerke sowie des Viehes bezöge;

13) Dienstbotenwesen;

14) Auswanderungs- und Mobiliarfeuerversicherungsagenturen;

15) Vermögensgefährdungen §§ 369 Ziff. 1; 360 Ziff. 9 und 12 RStGB (1871); Art. 139, 140 PolStGB;

16) Vorschriften in bezug auf einzelne Erwerbsarten;

17) Vorschriften in bezug auf das gewerbliche Hilfspersonal.

Was nun die Stellungnahme der Polizeidirektion zu der geplanten Revision der Kompetenzverordnung anbetrifft, so zeichnet sich ihr Bericht durch geradezu reaktionäre Vorschläge aus.
Nicht nur, daß sie beantragte, die Ausnahmestellung des Magistrats wieder herzustellen, d.h. die Polizeidirektion sollte wieder in allen Fällen zuständig sein, die nicht speziell den städtischen Behörden überwiesen würden, sondern sie beanspruchte jetzt auch die gesamte Sanitätspolizei mit der nach ihrer Meinung notwendigen Folge, daß die Reinlichkeits- und Verkehrspolizei damit gleichfalls in ihren Wirkungskreis fallen müßte; denn nach Ansicht der Polizeidirektion verdiene eine Sanitätsbehörde, die auf Leichenhöfe, schädliche Fabriken, Gasanstalten, Aborte und öffentliche Reinlichkeit keine Aufsicht üben könne, diesen Namen nicht. Deshalb müßten alle Sparten, die durch die Verordnung vom 2. Oktober 1869 abgetreten worden waren, wieder in die Hände der Staatsbehörde gegeben werden [1].
In einem weiteren Bericht der Polizeidirektion vom 23. August 1873 [2] findet sich aber noch der für die Zukunft wohl entscheidende Vorschlag, daß, sollten die Anträge des Magistrats, die gerade in den wichtigsten Punkten eine Schmälerung der Kompetenzen der Polizeidirektion erzielen und konsequent dahin führen würden, daß die Kraft und die Wirksamkeit

---

1) StA. Obb. RA Nr. 3830/17120, Bericht der Polizeidirektion vom 7. März 1872.
2) StA. Obb. a.a.O.

der staatlichen Polizeibehörde in der Haupt- und Residenzstadt eingeschränkt werde, irgendwelche Aussichten auf Erfolg haben, es besser wäre, es bei der jetzigen Zuständigkeitsverteilung zu belassen, als Gefahr zu laufen, daß die Zuständigkeit der Polizeidirektion in bezug auf die Sanitäts- und Verkehrspolizei eine Schmälerung erleide. Die Polizeidirektion beantragte deshalb, daß

a) in erster Linie der von ihr ausgearbeitete Entwurf bei der Regierung empfohlen werde;
b) eventuell die Vorlage eines Gesetzentwurfes, der die Fortdauer des gegenwärtigen Zuständigkeitsverhältnisses bis auf weiteres bezwecke, begutachtet werde.

In dem zusammenfassenden Bericht der Regierung von Oberbayern zum königlichen Staatsministerium des Innern vom 9. September 1873 [1] diente daher der Entwurf der Polizeidirektion nicht nur als Grundlage, sondern es wurden auch fast alle Anträge des Magistrats auf Wunsch der Polizeidirektion abgelehnt. Eine der wenigen Ausnahmen bestand darin, daß der Aufhebung der Lokalbaukommission zugestimmt wurde und daß die Ausnahmestellung der Polizeidirektion erhalten bleiben sollte.

Ausschlaggebend war für die Regierung in bezug auf die Gesundheitspolizei, daß hier das Interesse des Staates als solches besonders beim Ausbruch von Epidemien im höchsten Grade überwiege und die Handhabung der Gesundheitspolizei ein sehr großes Aufsichtspersonal erfordere, das fortwährend von den Mißständen Kenntnis nehme, rücksichtslos Anzeige erstattete und rasche sowie energische Beseitigung solcher Gebrechen anstrebe und anrege. Dieses Personal habe aber nur die Polizeidirektion mit der Gendarmerie und den Bezirkskommissären.
Auch wurde der Antrag des Magistrats auf Mitwirkung der Gendarmerie bei der magistratischen Polizei und derjenige auf Gewährung eines Zuschusses aus dem Staatsfond für die Aufwendungen bei der Polizeiverwaltung zum Nachteil des Magistrats ausgelegt, da die Regierung daraus zu schließen glaubte, die Gemeinde wolle und könne nur mit diesem Zuschuß die neuen Aufgabengebiete übernehmen. Die Ablehnung in dieser Sache wurde aber noch damit begründet, daß die Gendarmerie schon zwei Behörden unterstehe, nämlich der Polizeidirektion und dem Gendarmeriekompanie-Kommando und somit die Unterordnung unter eine dritte Stelle ihre Wirkung beeinträchtige.

---

1) StA. Obb. RA Nr. 3830/17120

Im allgemeinen stellte sich die Regierung von Oberbayern in dem oben genannten Bericht auf den Standpunkt, daß die Gemeindevertretung von München wohl nicht eher zufriedengestellt sein werde, als bis ihr die sehr wichtigen und bisher noch der königlichen Gewalt verbliebenen Rechte vollständig eingeräumt seien. Mit der Genehmigung dieser weitgehenden Anträge des Magistrats aber begebe sich die Staatsregierung ihrer seit vielen Jahren bewahrten Rechte und ob dann in späteren Jahren nicht bedauerliche Folgen eintreten könnten, müsse der höchsten Stelle überlassen bleiben.

Am 12. Mai 1874 wurde der Entwurf eines Gesetzes, "die Ausscheidung der Zuständigkeiten der Polizeidirektion und des Magistrats München bezüglich der Polizeidistriktsverwaltung betreffend", der Kammer der Reichsräte vorgelegt [1].
Nach den Motiven [2] war man davon ausgegangen, daß das Gesetz, indem es den Fortbestand der Polizeidirektion anerkenne, die Besorgung einzelner Zweige der Polizeiverwaltung, insbesondere der Sicherheitspolizei, mit Rücksicht auf die Größe und die Eigenschaft Münchens als Haupt- und Residenzstadt im allgemeinen Staatsinteresse in die Hände unmittelbarer Staatsorgane lege.
Danach konnte die Ausscheidung nicht nach dem System erfolgen, das für die Abgrenzung der Lokalpolizei gegenüber den distriktspolizeilichen Zuständigkeiten üblich war, sondern lediglich in der Form der Zuweisung einzelner Zweige der Polizeiverwaltung an die eine oder andere Behörde, woraus sich ergab, daß Polizeidirektion und Magistrat innerhalb ihres Wirkungskreises die volle orts- und distriktspolizeiliche Kompetenz hatten und daß ein Über- oder Unterordnungsverhältnis zwischen beiden nicht bestand.
Ferner war in dem Gesetzentwurf die Regel beachtet worden, daß der Polizeidirektion die vorwiegend staatspolizeilichen Funktionen, namentlich die Fürsorge für die öffentliche Sicherheit, sowie diejenigen Aufgaben zuzuteilen seien, die zu ihrer Lösung ein großes Vollzugspersonal erforderten, während dem Magistrat die nichtpolizeilichen Geschäfte der Distriktsverwaltungsbehörden und alle jene Obliegenheiten polizeilicher Art zukommen sollten, welche einen mehr lokalen Charakter haben oder ohne einen größeren Apparat von Hilfspersonen vollzogen werden könnten.
Gemäß dem Vorschlag der Regierung von Oberbayern in ihrem Bericht vom

1) StA. BuR 159 II/45
2) StA. a.a.O.

9. September 1873 [1] waren in dem Gesetzentwurf die Gesundheitspolizei (Art. 14), die Straßenpolizei (Art. 16) und die Reinlichkeitspolizei (Art. 17) der Polizeidirektion übertragen worden. Damit waren dem Magistrat jedoch nicht nur Zuständigkeiten, die er erstrebt hatte, vorenthalten worden, sondern auch Zuständigkeiten, die er schon besessen hatte, wieder genommen.

Da in dem Gesetzentwurf vorgeschlagen worden war, die Lokalbaukommission als selbständige Behörde aufzuheben und ihre Zuständigkeiten dem Magistrat zu überweisen, konzentrierten sich die Angriffe der Gemeindevertretung gegen den Gesetzentwurf im wesentlichen auf die oben angeführten drei Artikel der vorgeschlagenen Kompetenzverteilung, wobei die Zuständigkeitsverteilung bei der Gesundheitspolizei den Hauptangriffspunkt bildete. Dazu muß noch bemerkt werden, daß zwar dieser Polizeizweig grundsätzlich der Polizeidirektion zugewiesen werden sollte, jedoch wiederum einzelne Befugnisse dem Magistrat in vollkommen unsachlicher Weise übertragen werden sollten.

Reichsrat Dr. v. Pözl wandte sich als Referent in seinem Vortrag im vereinigten ersten und dritten Ausschuß der Kammer der Reichsräte über den Gesetzentwurf [2] energisch gegen diese Zuständigkeitsverteilung.
In bezug auf die Verteilung der Gesundheitspolizei wies v. Pözl darauf hin, daß der Gesichtspunkt der Notwendigkeit eines zahlreichen Vollzugspersonals völlig unsachlich sei und kein Maßstab für die Zuständigkeitsausscheidung, da dies ein rein äußerer und wandelbarer Umstand sei. Es fehle an jeder sachlichen Grenze zwischen den beiden Behörden, was notwendig das Bewußtsein der Verantwortlichkeit schwäche und die Geltendmachung der Verantwortlichkeit erschwere.
Es war auch keine Gesetzgebung bekannt, die eine solche Teilung der Geschäfte des Gesundheitswesens bestimmte; die Gesetzgeber der damaligen Zeit machten nur insofern einen Unterschied, daß die einen die Verwaltung der Gesundheitspolizei in größeren Städten in vollem Umfange einer Staatsbehörde, die anderen der Gemeindebehörde, und zwar entweder in ihrer Eigenschaft als Gemeindebehörde oder in der Eigenschaft als Staatsbehörde übertrugen [3].

1) StA. Obb. RA Nr. 3830/17120
2) StA. BuR 159 II/46
3) So zum Beispiel § 62 der preußischen Städteordnung v. 1853; §§ 100 u. 101 der revidierten Städteordnung für das Königreich Sachsen v. 24. April 1873 und Art. 33 § 1 Ziff. 4 der Oldenburgischen Gemeindeordnung v. 1873.

Es war weiterhin auch nicht richtig, daß bei Maßregeln mit einer Gültigkeit weit über die Stadt hinaus, wie zum Beispiel bei Epidemien, die Polizeidirektion zuständig war, da diese Anordnungen dann immer von höherer Stelle ausgehen mußten. Im übrigen hätte dieser Grund auch für die Viehseuchen gelten müssen, die Zuständigkeit in dieser Sache war aber dem Magistrat überwiesen. Ferner war rasches und energisches Handeln nicht nur bei der Verwaltung der Gesundheitspolizei, sondern bei der Polizeiverwaltung überhaupt notwendig.

Die Motive begründeten die Zuständigkeit der Polizeidirektion für einen Teil der Aufgaben der Gesundheitspolizei nämlich, der Fernhaltung unmittelbarer Gefahren für Leben und Gesundheit der Menschen sowie die Verhütung von Unglücksfällen, mit dem direkten Zusammenhang mit der Sicherheitspolizei. Dadurch wies der Entwurf aber ganz allgemein alle gefahrdrohenden Zustände dem Wirkungskreis der Polizeidirektion zu, und dieser Behörde wurde ein Recht eingeräumt, dessen Tragweite gar nicht zu ermessen war.

Der dritte Teil der Maßregeln der Gesundheitspolizei gemäß den Motiven zum Gesetzentwurf, der es mit den Verhältnissen zu tun hatte, welche die Gesundheit nur mittelbar gefährdeten und gelegentlich der Handhabung besonderer Zweige der Polizeiverwaltung in Betracht kamen sowie mit den lokalen Einrichtungen der Gesundheitspflege, die zum Wirkungskreis des Magistrats gehörten, konnte aber nicht so gesondert betrachtet werden, vielmehr mußte er für die gesamte Gesundheitspolizei gelten. Aus diesen Gründen forderte auch v. Pözl in seinem Vortrag, daß die Fernhaltung von Zuständen, welche Gefahr für Leben und Gesundheit, sei es mittelbar oder unmittelbar bedeuteten und die Bekämpfung und Beseitigung dieser Zustände nur den Gemeindebehörden auferlegt werden könne, die daran das lebhafteste eigene Interesse hätten.

Zur Reinlichkeitspolizei bemerkte v. Pözl, daß in Art. 38 der Gemeindeordnung (1869) die Sorge für die Reinlichkeit der Straßen der Gemeinde übertragen sei, aber auch in Hinsicht auf die Gesundheitspolizei müsse diese Zuständigkeit dem Magistrat überlassen werden, der diese Aufgabe als eine Folge seiner Pflicht für die Instandhaltung der Straßen zu übernehmen habe. Da dem Magistrat auch künftig die Baupolizei zukomme, so sei er in der Lage, ein Personal aufzustellen, das sofort die Übelstände beseitige und nicht nur Anzeigen erstatte.

Alle diese Argumente blieben jedoch ohne Wirkung auf die Fassung des Gesetzentwurfes. Der Entwurf der Regierung wurde von der Kammer der Reichsräte mit ganz geringfügigen und unwesentlichen Änderungen ange-

nommen, und zwar einstimmig.
Am 18. Juni 1874 unternahm der Magistrat einen letzten Versuch, um die bevorstehende Regelung in seinem Sinne zu beeinflussen, indem er der Abgeordnetenkammer eine Denkschrift zu dem Gesetzentwurf [1] übermitteln ließ, da ihm sonst keine Gelegenheit geboten worden war, sich zu dem Gesetzentwurf zu äußern.
Vor allem wünschte der Magistrat darin eine Umgestaltung der ganzen Anlage des Gesetzes: Die Regel, daß der Magistrat grundsätzlich zuständig sei, die Polizeidirektion dagegen nur in den ihr speziell überwiesenen Zweigen der Polizeiverwaltung, sollte an den Anfang gestellt werden, wodurch das Gesetz viel kürzer und einfacher werde.
Auch spricht der Magistrat hier ganz offen aus, daß für ihn die Erlangung der Gesundheitspolizei die wichtigste Aufgabe sei.
Eine Teilung dieses Zweiges der Polizeiverwaltung kam für die Gemeindevertretung der Stadt München überhaupt nicht mehr in Betracht. Die Frage war nur noch, ob die Gesundheitspolizei der Polizeidirektion oder dem Magistrat zuzuweisen sei.
Nachdrücklich betonte daher der Magistrat in der Denkschrift, daß die öffentliche Gesundheit nicht durch kleinliche polizeiliche Mittel verbessert werde, sondern nur durch große öffentliche Einrichtungen.
Tatsächlich waren Wasserversorgung, Kanalisierung, Anlage der Aborte, Abfuhr des Städteunrats die wichtigsten Fragen, die alle größeren Städte und so auch München zu jener Zeit beschäftigten.
Die Sorge für die öffentlichen Brunnen, Wasserleitungen und Abzugskanäle war schon gemäß Art. 38 der Gemeindeordnung (1869) die Pflicht der Stadtgemeinde. Deshalb forderte der Magistrat nun uneingeschränkt, daß dieser Pflicht auch das Recht entsprechen müsse, über die Anlage, die Instandhaltung und die Benützung selbständig zu beschließen.
An dieser Stelle wird aber noch ein Grund deutlich, der, obwohl er an letzter Stelle genannt wird, doch einen wichtigen Platz einnahm; es war die Geldfrage. Der Magistrat betonte hier nämlich, daß diese ganzen Angelegenheiten von großer finanzieller Bedeutung seien, die nur durch Beschluß der bürgerlichen Vertretung und nicht durch polizeilichen Machtspruch geregelt und entschieden werden dürften.
Aber die Stadt hatte gerade auf diesem Gebiete auch noch das dringendste eigene Interesse, die bestehenden Mängel zu erforschen, die Mittel zu ihrer Beseitigung zu beraten und den zu ihrer Verwirklichung erforderlichen

---

1) StA. BuR 159 II/48

Aufwand zu beschaffen, denn die Stadt stand in gesundheitlicher Hinsicht in einem schlimmen Ruf [1], so daß schon in den verbreitetsten ärztlichen Blättern des Auslandes vor dem Besuch Münchens gewarnt wurde [2].

Für die Fähigkeit zur Übernahme der Gesundheitspolizei sprach die Tatsache, daß der Magistrat schon seit Jahren andere ihm überwiesene Zweige der Polizeiverwaltung ohne Beanstandung besorgt hatte, und es bestanden keine Anhaltspunkte dafür, daß die Stadt, die zu dem damaligen Zeitpunkt 400 Beamte und Bedienstete, 350 Lehrer und Lehrerinnen sowie 600 Arbeiter beschäftigte, die Kosten scheuen würde, die zu einer genauen Handhabung der Gesundheitspolizei erforderlich waren.
In bezug auf die Straßenpolizei gab der Art. 16 Abs. 1 [3] des Entwurfs dem Magistrat zu größeren Bedenken Anlaß, da durch ihn für die Polizeidirektion eine unbegrenzte Straßenpolizeibefugnis abgeleitet wurde. Danach wäre es der Polizeidirektion ohne weiteres möglich gewesen, aus Rücksichten der Sicherheit die Pflasterung und die Beleuchtung anzuordnen, aus Rücksichten der Bequemlichkeit die Herstellung von Brücken, Kanälen und Anlagen sowie aus Rücksichten der Reinlichkeit Wasserleitungen mit Spritzwechseln.
Unter den allgemeinen Titeln der Gesundheits-, Straßen- und Reinlichkeitspolizei wäre nach Meinung des Magistrats daher die Polizeidirektion in der Lage gewesen, "die Gemeindevertretung in den wichtigsten und kostspieligsten Zweigen der gemeindlichen Aufgaben lediglich zu dem ausführenden Organe ihrer Anordnungen und Aufträge zu machen".
Bedenkt man hierbei die Erfahrungen, die der Magistrat fast ein dreiviertel Jahrhundert mit dieser Behörde gemacht hatte, so kann man es ihm kaum verdenken, daß er jetzt, da es darum ging, die Kompetenzen gesetzlich für längere Zeit festzulegen, sich nach allen Seiten absichern wollte.
Die Formulierung des Gesetzentwurfes, den er seiner Denkschrift beifügte, gab diesem Streben nach Sicherheit unzweifelhaft Ausdruck.
Der ganze Entwurf umfaßte nur acht Artikel und stellte die grundsätzliche Zuständigkeit des Magistrats in der Lokal- und Distriktspolizeiverwaltung an die Spitze, so daß die Bestimmungen fast ausschließlich die Befugnisse enthielten, die der Polizeidirektion künftig zustehen sollten. Der Wirkungs-

1) Die letzte Choleraepidemie 1873/74 hatte 8 Monate gedauert
2) Vgl. Denkschrift v. 18.6.1874, StA. BuR 159 II/48
3) Art. 16 Abs. 1 des Gesetzentwurfs lautete: "Die Polizeidirektion handhabt die Polizei in Bezug auf Sicherheit, Bequemlichkeit und Ruhe auf den öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen".

kreis der Polizeidirektion umfaßte danach folgende Gebiete:

1) Sicherheitspolizei;

2) Reisen- und Fremdenpolizei;

3) Sittenpolizei;

4) Distriktspolizei in bezug auf religiöse Einrichtungen;

5) Straßenpolizei, soweit diese die Erhaltung der Ruhe, dann Sicherheit und Bequemlichkeit durch Regelung des Verkehrs der Personen, Reiter, Fuhrwerke und des Viehtriebs betrifft;

6) Dienstbotenwesen;

7) Führen der Bevölkerungslisten;

8) aus den Gebieten der Sicherheitspolizei und des Meldewesens:

   a) die Instruktion der Gesuche um Pensionen und Verehelichungen, von Präbenden sowie der Gesuche um Verleihung von Sustentationen, Alimentationen und Unterstützungen an Staatsdiener und deren Relikten;
   b) der Vollzug der Staatsverträge über die Übernahme bayerischer und Ausweisung fremder Staatsangehöriger;
   c) die Besorgung der auf Namensänderungen, Ordensdekorationen und sonstige Auszeichnungen bezüglichen Geschäfte;
   d) die Ausstellung der Leumundszeugnisse und der Vermögenszeugnisse in Strafsachen;
   f) die Ausstellung der Lebensatteste;

9) von den Aufgaben der Erwerbs- und Gewerbspolizei:

   a) Empfang der Anzeigen nach § 14 IV Reichsgewerbeordnung;
   b) Erteilung der nach § 32 Reichsgewerbeordnung erforderlichen Erlaubnis;
   c) ortspolizeiliche Regelung nach § 37 Reichsgewerbeordnung;
   d) Erteilung der ortspolizeilichen Erlaubnis nach § 43 Reichsgewerbeordnung;
   e) Erteilung der Legitimationsscheine für den Gewerbebetrieb im Umherziehen mit Preßerzeugnissen;
   f) Erteilung der ortspolizeilichen Erlaubnis nach § 59 Reichsgewerbeordnung;
   g) Festsetzung der Taxen nach § 76 der Reichsgewerbeordnung;

Ferner sollte die Polizeidirektion insbesondere verpflichtet sein, zur Verhütung von Epidemien und Viehseuchen mitzuwirken und für den Fall, daß öffentliche Straßen und Plätze oder sonstiges dem allgemeinen Verkehr dienendes Gemeindeeigentum zu Privatzwecken benützt werden sollten, die Zustimmung des Magistrats einzuholen.
Bei den Bestimmungen über die Hilfsorgane beider Behörden und der Bestimmung über Zuständigkeitsstreitigkeiten waren keine Änderungen vorgenommen worden.
Der XIII. Ausschuß der Kammer der Abgeordneten, der sich mit dem Gesetzentwurf befaßte [1], hatte bei seinen Beratungen nicht verkannt, daß eine politische Notwendigkeit bestand, die in der Gemeindeordnung aufrechterhaltene Polizeidirektion mit den nötigen Zuständigkeiten auszustatten, die in den besonderen Verhältnissen der Stadt München als Haupt- und Residenzstadt begründet waren. Der Ausschuß überließ daher alles, was im Interesse der Sicherheit und Ordnung als wesentlich anzusehen war, der königlichen Polizeidirektion. Alle Verwaltungssachen von überwiegend politischer Bedeutung sowie die ganze Sicherheits- und gerichtliche Polizei sollte unbedingt der Polizeidirektion verbleiben. Dagegen war der Ausschuß der Ansicht, daß in bezug auf alle jene Fragen, welche mehr die individuelle Wohlfahrt betreffen, in den Fragen der Wohlfahrtspolizei mit Einschluß der Gesundheitspolizei, keine politische Notwendigkeit bestehe, die Selbstverwaltung der Stadtgemeinde München zu beschränken und daß ihr in dieser Beziehung das gleiche Selbstverwaltungsrecht wie allen übrigen Stadtgemeinden zuzugestehen sei.
Am 2. April 1875 befaßte sich die Kammer der Abgeordneten mit dem Gesetzentwurf [2]. In dieser Sitzung brachte der Abgeordnete Dr. Edel als Referent nochmals klar zum Ausdruck, daß der Hauptgrund, der den Ausschuß bestimmt hatte, die Sanitätspolizei dem Magistrat zuzuweisen, der innige Zusammenhang der Sanitätspolizei im engeren Sinne mit der öffentlichen Gesundheitspflege, der Baupolizei, der Reinlichkeitspolizei und der Gewerbepolizei gewesen sei, also mit Aufgaben, die der Magistrat zu bewältigen habe, wobei die sogenannte Gesundheitspolizei nur eine Verbindung und Ergänzung darstelle. Wenn daher die wichtigsten Angelegenheiten, deren Durchführung ein entsprechender öffentlicher Gesundheitszustand erfordere,

---

1) StA. BuR 159 II/52
2) Stenographischer Bericht der Kammer der Abgeordneten 1875, Bd. III, S. 197 ff.

in den Händen des Magistrats liege, dann müsse auch die Pflege der öffentlichen Gesundheit mit allen ihren Aufgaben, bei einer Stelle liegen, nämlich dem Magistrat.
Die Erfahrung hatte ja bewiesen, daß die Bewohner der übrigen Städte bei der Choleraepidemie nicht schlimmer daran waren, als die in München. Auch war die magistratische Verfassung kein Hindernis, um für die Gesundheitspolizei in entsprechender Weise zu sorgen, denn alle Fälle der exekutiven Polizei, in denen rasche Entschließungen erforderlich waren, konnten vom Bürgermeister genauso gut wie vom Polizeidirektor selbständig in die Hand genommen werden [1]. Staatsminister v. Pfeuffer, der bei der Sitzung anwesend war, ließ es sich nicht nehmen, den Regierungsentwurf in diesem Punkte, der sich zum Hauptstreitpunkt entwickelt hatte, persönlich zu verteidigen. Der Begründung, die er jedoch dafür vorbrachte, fehlte es sowohl an Sachlichkeit wie an Überzeugung. Nach seinen Worten glaubte die Regierung die Kompetenz der Polizeidirektion wahren zu müssen, "weil die Tätigkeit der Polizeidirektion innerhalb 68 Jahren eine dem Interesse der Stadt gewidmete war und wir glauben, dem Magistrate sie nicht überweisen zu können, weil wir der Ansicht sind, daß dem Magistrate die Selbständigkeit, die Freiheit zu handeln, und die Unabhängigkeit abgeht" [2].
Nicht ohne Grund mußte sich daher der Staatsminister die ironische Frage des Abgeordneten Dr. Henle gefallen lassen, ob denn die königliche Staatsregierung in der Lage sei, nur für die Bewohner Münchens sanitätlich sorgen zu wollen oder ob sich diese Obsorge über das ganze Land verbreite und das, was sonst überall genüge, nur speziell für München nicht ausreiche. Auch die folgenden Redner bekämpften die geplante Zuständigkeitsverteilung mit sachlichen Argumenten und forderten die Überweisung der Gesundheitspolizei an den Magistrat. Nahezu einstimmig wurde daher der Vorschlag des Ausschusses zu Artikel 14 des Gesetzentwurfes angenommen. Er lautete:
"Dem Magistrat liegt die öffentliche Gesundheitspflege und die örtliche Krankenpflege, sowie die Fürsorge für Beerdigungsanstalten, die Aufstellung und Beaufsichtigung des hierfür erforderlichen Personals ob.

1) In der Gemeindeordnung von 1869 lautete der Art. 94: "Die dem Magistrat obliegende Polizeiverwaltung steht unter der Leitung des Bürgermeisters, wo deren mehrere vorhanden sind, des ersten. Derselbe erledigt die Geschäfte, welche sich zur collegialen Behandlung nicht eignen, persönlich oder läßt sie unter seiner Leitung durch andere Magistratsmitglieder oder durch höhere Gemeindebedienstete besorgen".

2) Stenographischer Bericht der Kammer der Abgeordneten 1875, Bd. III, S. 206

Demselben wird übertragen:

1) Die Handhabung der zum Schutz des menschlichen Lebens gegen Gefahren durch Beerdigung und Erkrankung erlassenen gesundheitspolizeilichen Vorschriften mit Einschluß der hierfür zulässigen ortspolizeilichen Vorschriften und der über den Arbeitsbetrieb in Fabriken und Werkstätten zu erlassenden Anordnungen;
2) die Beaufsichtigung der Apotheken;
3) das Veterinärwesen und die Veterinärpolizei mit Einschluß der Bestimmungen über gefallene Tiere und Bestandteile von Tierleichen;
4) Viktualienpolizei.

Die Polizeidirektion ist verpflichtet zur Ausführung der Bestimmungen über ansteckende Krankheiten und Tierseuchen mitzuwirken, ihr bleibt die Hundepolizei vorbehalten".

Neben zahlreichen weniger wichtigen Änderungen wurde auch Art. 16 des Regierungsentwurfs in der Weise geändert, daß künftig die gesamte Handhabung der Vorschriften über öffentliche Reinlichkeit, einschließlich der Beseitigung von Eis, Schnee und Unrat aller Art von Straßen, Trottoirs und Fußwegen, dem Magistrat zustehen sollte.

In dieser Form wurde der Gesetzentwurf darauf von der Kammer der Abgeordneten mit 133 Stimmen einstimmig angenommen.
Da die königliche Staatsregierung einerseits entschlossen war, die Gesundheitspolizei niemals dem Magistrat zu übertragen, notfalls sogar in Kauf nahm, daß dadurch das Zustandekommen des Gesetzes überhaupt verhindert werden würde, andererseits sie es aber für wünschenswert hielt in Hinblick auf Art. 97 der Gemeindeordnung (1869), die Zuständigkeiten der Polizeidirektion und des Magistrats alsbald gesetzlich zu regeln, war Staatsminister v. Pfeuffer zu einem Kompromiß bereit gewesen. Noch vor der Beratung des Gesetzentwurfes in der Kammer der Abgeordneten hatte er am 2. März einen Antrag an den König [1] gerichtet mit dem Vorschlag, wenigstens die Reinlichkeitspolizei dem Magistrat zuzuweisen, weil dann die Hoffnung bestünde, daß der Regierungsentwurf von der Abgeordnetenkammer gebilligt werde. Aber auch dieser letzte Versuch, eine für die Abgeordnetenkammer annehmbare Fassung des Gesetzentwurfes zu erreichen,

---

1) HStA. M Inn 57974

scheiterte an der Ablehnung des Königs [1].
Somit überraschte es nicht mehr, daß der 1. und 3. Ausschuß der Kammer der Reichsräte am 6. April 1875 in bezug auf die Abänderungen der Kammer der Abgeordneten einstimmig beschlossen, auf dem früheren Beschluß zu beharren [2].
Das darauf folgende Schreiben der Kammer der Abgeordneten an die Kammer der Reichsräte unterschied sich kaum im Inhalt. Auch die II. Kammer beharrte auf ihrem früheren Beschluß und lehnte die Abänderung durch die andere Kammer ab [3].
Dieses Schreiben blieb ohne Antwort, der Gesetzentwurf war endgültig gescheitert.

Fragt man nun nach den Gründen, die zu einer solchen ausweglosen Lage geführt hatten, so ist es unvermeidbar, die Entwicklung des Polizeibegriffs im 19. Jahrhundert ein wenig genauer zu betrachten [4].
Im 15. - 17. aber auch noch im 18. Jahrhundert bezeichnete das Wort Polizei einen Zustand guter Ordnung im Gemeinwesen. "Polizei bestand", wo der Bürger oder Untertan sich ordentlich, züchtig, gesittet, ehrbar verhielt, wo im Gemeinwesen das menschliche Zusammenleben geordnet war [5].
Auf welche Weise dieser geordnete Zustand nach Meinung der Obrigkeit zu erreichen war, wurde in den einzelnen Gesetzen festgelegt. Diese Gesetze wurden jeweils zur Behebung ganz bestimmter Mängel erlassen, die in den Einleitungen zumeist einzeln erwähnt wurden. Daher bestand gute Polizei, wenn diese Unordnungen beseitigt waren.

---

1) HStA. M Inn 57974, Handsignat Ludwigs II. vom 1. April 1875: "Da die Gesundheits- und Reinlichkeitspolizei in engerem Zusammenhange stehen, bin Ich nicht gewillt einer Abtretung der Reinlichkeitspolizei an den Magistrat Meine Genehmigung zu erteilen".
2) Verhandlungen der Kammer der Reichsräte 1874/75, 2. Beilagenband, S. 208 f.: "Bei Art. 14 und 15 des Regierungsentwurfs sei auf den früheren diesseitigen Beschlüssen zu beharren, jedoch mit Abstrich der Worte 'sowie die Fürsorge für augenblickliche Hilfeleistungen in Unglücksfällen und die Bereitstellung der hierzu nötigen Geräte' in Art. 14".
3) Verhandl. d. Kammer d. Reichsräte 1874/75, 2. Teilbd., S. 211 f.
4) Vgl. auch Wolzendorff II. Teil, S. 10 ff.
5) Knemeyer, S. 155

Hieraus erklärt sich auch, daß das Wort Polizei ohne Zufügung eines zweiten Wortes damals zum Teil die Bedeutung von Polizeigesetz hat, d.h. man versteht darunter ein Gesetz, das zum Ziel hat, einen Zustand guter Ordnung des Gemeinwesens herzustellen und (oder) zu erhalten.
Mit zunehmendem Verfall der Ständegesellschaft [1], die ihre Angelegenheiten selbst ordnete, griff die landesherrliche Regelung in immer weitere Bereiche des menschlichen Zusammenlebens ein. So bezog sich die Gesamtheit der Polizeigesetze bald auf alles, was im gesellschaftlichen Leben ordnungs- und formbedürftig geworden war.
Der Begriff Polizei hatte in den Quellen demnach einen klar faßbaren Inhalt, jedoch war der Umfang der Gebiete weit, in denen Polizei bestehen konnte und sollte.
Dazu kam, daß nunmehr im Gegensatz zu früher, als das Hauptelement der Staatsgewalt in der iurisdictio in Form der Streitschlichtung und Friedensbewahrung bestand, sich immer mehr ein anderes Element, das Anordnen und Reglementieren zum Zweck der salus publica, in den Vordergrund schob. Das alte Gemeinwesen, dessen Hauptaufgabe die Friedenssicherung nach außen und innen und die Streitschlichtung gewesen war, wurde im Zeichen der salus publica und der damit begründeten landesväterlichen Fürsorge für jedes Lebensgebiet umgestaltet in einen in alle Bereiche vordringenden und verwaltenden Staat moderner Prägung [2].
In den umfassenden Landesordnungen, die zu den grundlegenden Gesetzen der deutschen Territorien werden, ist der ursprüngliche Kern der "Ordnung guter Polizei" oft kaum mehr zu erkennen. In diesen territorialen Ordnungen bedeutete Polizei nicht nur gute Ordnung, sondern zugleich Administration [3] des Gemeinwesens [4].
Bemerkenswert ist, daß das Wort Polizei in der Bedeutung der Kennzeichnung eines Zustandes guter Ordnung seltener wird. Allmählich verstand man unter Polizei eine bestimmte Behörde und deren einzelne Mitglieder, also die Polizei im formellen Sinn.
Ein materieller Polizeibegriff wurde aber erst durch die im 18. Jahrhundert aufkommende Polizeiwissenschaft ausgebildet. Als nämlich die Behördenorganisation immer differenzierter wurde und der Staat durch gezielte Einzelmaßnahmen regelnd in das Leben der Bürger und Untertanen eingriff,

---

1) Maier, S. 83 ff.
2) Mayer, S. 32
3) Diese Tätigkeit ist aber nicht gleichbedeutend mit dem, was man heute unter "innerer Verwaltung" versteht, vgl. Knemeyer, S. 167
4) Maier, S. 108

nahm sich auch die Wissenschaft in weiterem Umfang der Untersuchung dieser staatlichen Tätigkeit an [1]

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts war an die Stelle der Überlegungen über den Zweck und die geeigneten Mittel der Polizei die Erörterung ihres Rechtsinhaltes und ihrer Grenzen getreten. Es beginnt ein Vorgang, der seit dem späten 18. Jahrhundert deutlich hervortritt und im 19. Jahrhundert zentrale Bedeutung gewinnt: die Herausnahme des Wohlfahrtszweckes aus dem Rechtsinhalt der Polizei.

Dieser Vorgang ist aber nicht zu früh anzusetzen. Insbesondere darf man die Wirkung des Preußischen Allgemeinen Landrechts und des berühmten § 10 II 17 [2] auf die Entwicklung der Polizeilehren nicht überschätzen, wenn auch diese Definition, rein äußerlich gesehen, eindeutig eine Stellungnahme des preußischen Gesetzgebers zu den verschiedenen damals gängigen Theorien des Polizeibegriffs, d.h. des Versuchs einer Abgrenzung des Polizeibereichs, darstellt.

Dennoch finden sich im ALR schon erste Anzeichen für den jetzt immer stärker hervortretenden Gegensatz von Sicherheit (Recht) und Wohlfahrt innerhalb des Polizeibegriffs; denn es ist kein Zweifel, daß der Wohlfahrtszweck in der allgemeinen Definition des ALR dem Sicherheitszweck nachgesetzt wird. Der damit gegebenen Differenzierung entsprechend, sind die staatlichen Machtmittel für die Wohlfahrt gegenüber denen für Recht und Sicherheit begrenzterer Natur und stärkeren Kontrollen unterworfen. Dies ist der eigentliche Sinn der mehrfach geänderten Umschreibung des Amtes der Polizei in § 10 II 17 ALR [3].

Der herausgestellte Gegensatz zwischen Wohlfahrtsförderung und Gefahrenabwehr als möglichen Inhalten der Staatstätigkeit hat ihren letzten inneren Grund aber nicht etwa nur in einer neuen Rechtslehre, sondern in der philosophischen Gesamtsituation des ausgehenden 18. Jahrhunderts; ein geistesgeschichtlicher Umbruch in der Philosophie bedingt all die neuen Strömungen nicht nur in der Jurisprudenz [4].

---

1) Knemeyer, S. 166

2) § 10 II 17 ALR lautet: "Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei".

3) Maier, S. 244 f.

4) Mayer, S. 127

Am Anfang des 19. Jahrhunderts wird die Einschränkung des Polizeibegriffs auch in der Literatur mit aller Deutlichkeit gefordert.
So vertritt Gönner [1] den Standpunkt, daß die Polizei es immer nur mit Sicherheit zu tun habe, die Erhöhung des Wohlstandes aber außer ihrem Zweck liege.
G.H. v. Berg betont ausdrücklich, daß er keine "Polizeiwissenschaft" schreiben wolle. Er unterscheidet zwischen einem Polizeirecht im engeren Sinn, dem Recht der Sicherheitspolizei und einem Polizeirecht im weiteren (überkommenen) Sinn, dem Recht der Wohlfahrtspolizei. Er versucht dabei die Grenzen der Polizeigewalt zu bestimmen und vertritt die Auffassung, daß die Polizeigewalt die natürliche Freiheit der Untertanen nur so weit beschränken dürfe, als es ihr rechtmäßiger Zweck erfordere [2].
An dieser Stelle ist auch W.J. Behr zu nennen, der versucht, die Vorstellung vom Polizeistaat und die dieser Vorstellung gemäße, bisher übliche Polizeiwissenschaft endgültig zu überwinden. Er will die nichtrichterlichen, rein vollziehenden Funktionen des Staates nicht mehr mit dem üblichen Begriff "Polizei" umschrieben haben, sondern bezeichnet sie schlechthin als "Verwaltung". Er erkennt die Notwendigkeit eines Sonderrechts der vollziehenden Gewalt der Verwaltung. Er vertritt die Meinung, daß die Verwaltung nicht im Zeichen nur polizeilicher Handhabung grenzenlos und ohne Schranken sein könne, sondern sich innerhalb bestimmter und fester Regeln bewegen müsse [3] und innerhalb des die Gesetze vollziehenden, verwaltenden Staates ist ihm die "Polizei" nur ein Teilbereich [4].
Am ausführlichsten ist aber die Idee der reinen Sicherheitspolizei von Zimmermann [5] verteidigt worden. Er hat vor allem darauf hingewiesen, daß die Polizei im 19. Jahrhundert nicht mehr dasselbe sei und sein könne, was sie im 18. Jahrhundert gewesen sei. Während früher die Polizei identisch gewesen sei mit Staatsgewalt im Innern, sei die Polizei jetzt eine Behördenanstalt, die unter der Staatsgewalt diene. Sie falle also weder zusammen mit der Staatsgewalt (Regenten) noch werde die gesamte Sorge des Staates oder der Staatsgewalt für Ordnung und Sicherheit jetzt Polizei genannt.

---

1) Gönner, S. 549
2) G.H. v. Berg, Bd. I, S. 11 und S. 89
3) Behr, II. Abteilung, S. 10
4) Behr, a.a.O., S. 108
5) Deutsche Polizei im 19. Jahrhundert, 1845

Sehr liberal gefaßt ist auch der Begriff der Polizei in der bayerischen Gesetzgebung des frühen 19. Jahrhunderts. Eine solche Legaldefinition enthält zunächst die Verordnung vom 15. August 1803 [1], die in bezug auf die Polizei bestimmt:
"Die Polizey-Deputation umfaßt die mancherley Anordnungen und Einrichtungen, welche von der Seite der höchsten Gewalt entweder als Vorbeugungs- und Verhütungs-Mittel oder als Vertheidigungsmittel gemacht und getroffen werden um den Staatsbürgern öffentliche Ruhe und Sicherheit theils gegen schädliche Menschen, theils gegen sonstige willenlose Kräfte der Natur und Bequemlichkeit zu verschaffen, überhaupt ihnen den Genuß ihrer Rechte zu erleichtern, wo ihre eigenen Kräfte nicht hinreichen".

Andere Bestimmungen über das Polizeirecht enthält die Verordnung vom 17. Juli 1808 [2], in der eine Generalklausel gegeben ist, nach der die Kreiskommissare zu sorgen haben "für die Erhaltung der öffentlichen Ruhe und Sicherheit, sowohl im Allgemeinen als in den Fällen, wo dieselbe gestört wird". Der Polizeibegriff, der sich mit dem des Allgemeinen Landrechts deckt, kommt noch an verschiedenen Stellen in der bayerischen Gesetzgebung vor, so in der Verordnung über die Errichtung der Gendarmerie vom 11. Oktober 1812 [3] und in dem Strafgesetzbuch von 1813 [4], das Polizeiübertretungen definiert als Handlungen die wegen der Gefahr für rechtliche Ordnung und Sicherheit verboten sind.

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts wird die Polizei weder in der Praxis noch in der Wissenschaft schlechthin mit der Verwaltung gleichgestellt. Sie ist vielmehr der Bereich der Verwaltung, dem die Zwangsbefugnis eigentümlich ist.
Die in Bayern wissenschaftlich gültige Definition des Polizeibegriffs ist diejenige von J. Pözl. Sie lautet: "Polizei ist jene Staatstätigkeit, welche das Bestehende vor Gefährdung und Verletzung zu sichern, und für die Wohlfahrt des Staates, sofern und soweit diese als die unerläßliche Bedingung des Bestehenden erscheint, mit obrigkeitlichem Zwang zu wirken und zu handeln berufen ist [5]".

---

1) RegBl. 1803, Stück XXXVI
2) RegBl. 1808, S. 1649
3) RegBl. 1812, S. 1737
4) Strafgesetzbuch von 1813, 1. Teil, Kap. 1, Art. 2
5) Pözl, Vorwort und S. 1

Zwar setzt die Wissenschaft, wie sich aus der zitierten Definition ergibt, noch ein zweites einschränkendes Merkmal hinzu, nämlich die Eigenschaft des Zwanges als Mittel zur Gefahrenabwehr und Sicherheitserhaltung; es genügt aber dabei, daß der polizeiliche Zwang diesen Zwecken wenigstens mittelbar dient, so daß im Einzelfall auch die reine Wohlfahrtspflege in den polizeilichen Bereich fallen kann.
Dieser letztere Unterschied wurde in der Praxis jedoch nicht gemacht. Die typisch bayerische Auffassung von der Polizei, die mehr das Ergebnis der polizeilichen Tätigkeit, den Zwang sieht, als den Bereich der Polizei, die Gefahrenabwehr, führte aber andererseits wiederum dazu, daß man die rechtlich gebotene Normbindung des polizeilichen Zwanges klar erkannte und schließlich die Gesetzmäßigkeit allen polizeilichen Handelns durchsetzte [1].

An dieser Stelle ist aber besonders darauf hinzuweisen, daß in Bayern, im Gegensatz zu anderen deutschen Ländern, ganz bewußt der Weg zur Beschränkung der Polizeigewalt nicht lediglich darin gesehen wird, daß man den Bereich der Polizei einengt, indem man sich zu einer engeren Fassung des Polizeibegriffs durchringt. Man geht nicht etwa so vor, daß man als Polizei die Zwangsgewalt der Verwaltung auf ganz bestimmten Gebieten anerkennt und der Polizei auf diesen Gebieten nach wie vor ihre Funktion auf Grund einer Generalermächtigung ausüben läßt, ohne daß es einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung im Einzelfalle bedarf; in Bayern soll vielmehr das alte ius politiae durch Funktionsentzug aufgehoben werden [2]. Der Polizei soll keine richterliche Gewalt, auch keine Strafverfügungsbefugnis selbst noch so geringfügiger Art belassen bleiben; die überkommenen polizeilichen Straftatbestände sollen durch Gesetz umschrieben und der Kognition eines unabhängigen Richters unterstellt werden.
Diese besondere Entwicklung erklärt sich daraus, daß in den altbayerischen Gebietsteilen rechts des Rheins das Verordnungsrecht des Landesherrn uneingeschränkt und von keiner richterlichen Kontrolle gehemmt ausgeübt wurde.
Kam auch den Mittel- und Unterbehörden selbst kein formelles Verordnungsrecht zu, so wurden doch auch von ihnen in Form von reglements [3] Polizeivorschriften erlassen. In der Praxis der Verwaltung schuf sich somit die Polizei auch noch unter der Herrschaft der Verfassung von 1818 unabhän-

1) Mayer, S. 81
2) Mayer, S. 75
3) Vgl. z.B. die Instruktion für die Polizeidirektionen vom 24.9.1808, RegBl. 1808, S. 2509

gig von Verfassung und Gesetzen selbst die Normen, deren sie bedurfte. Besonders schwerwiegend war, daß dieselbe Gewalt, die unbeschränkt Normen setzen konnte, diese Normen auch vollzog und im Einzelfall die Strafe verhängte.
Was daher als besonders unerträglich empfunden wurde, war weniger der nicht an das Gesetz gebundene Einzeleingriff als solcher, sondern vielmehr die unbeschränkte Macht der Polizei, Vorschriften selbst zu erlassen, auf Grund deren sie Strafen verhängen konnte.
Die Forderung hieß daher: Beschränkung des Normsetzungsrechts der Polizei durch Gesetz und Entzug der Strafgewalt [1].
Nur mit der Kenntnis dieser Tatsachen kann man auch den Sinn und Zweck der Polizeistrafgesetzgebung um die Mitte des 19. Jahrhunderts verstehen. Im Jahre 1861 vollzog sich dann der entscheidende Umbruch der Rechtsordnung in Bayern im 19. Jahrhundert: Die alte Institution des Landrichters, der Pfleger und zugleich Richter war, wurde aufgehoben. Das Richteramt wurde verselbständigt.

Dieser Hauptschlag gegen die Omnipotenz der Polizei erfolgte durch das Gerichtsverfassungsgesetz [2] und durch das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch und zum Polizeistrafgesetzbuch [3]. Durch diese Gesetze wurde der Polizei nicht nur die iurisdictio im engeren Sinn, wie man sie heute versteht, genommen, sondern auch die omnimoda iurisdictio des alten Sprachgebrauchs; die bisher immer noch in einer Landesbehörde, nämlich der untersten Polizeibehörde, ungeteilte Staatsgewalt wurde abgelöst [4].
Während eine omnimoda iurisdictio für die Polizei den Schluß von der Staatsaufgabe, d.h. hier von der polizeilichen Aufgabe auf die zu ihrer Erfüllung jeweils notwendige Befugnis zum polizeilichen Handeln logisch durchaus zuließ, mußte nun im Einzelfall immer die Frage gestellt werden, ob denn überhaupt die Polizei zur Bewältigung der gestellten Aufgaben, d.h. der in dem Polizeistrafgesetzbuch angesprochenen Polizeiaufgaben allein berufen sei und ob nicht auch andere Gewalten und Behörden des Staates bei der Erfüllung dieser Aufgaben mitzuwirken hätten.

Bei der bayerischen Polizeigesetzgebung von 1861 hatte man den Polizeibegriff als solchen nicht abgegrenzt. Nach dem Polizeistrafgesetzbuch ist Polizei ein

---

1) Mayer, S. 69
2) GesBl. 1861/62, S. 209
3) GesBl. 1861/62, S. 321
4) Mayer, S. 82

bestimmter Teil der Verwaltung, und zwar grundsätzlich die mit Zwangsgewalt ausgestattete Verwaltung. Auch finden sich eine ganze Reihe von Bestimmungen, deren Zuordnung zum Polizeibereich den üblichen wissenschaftlichen Definitionen der damaligen Zeit nicht entspricht. Mayer [1] bemerkt dazu, daß seit 1861 die Zurechnung eines Gegenstandes zur Polizei nicht mehr mit weitreichenden Folgen verbunden gewesen sei denn ob es sich nun um einen Gegenstand der Polizei handelte oder nicht, zum Rechtseingriff habe es jedenfalls wie bei der übrigen Verwaltung der besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedurft. Wenn nun aber Mayer dies als Grund dafür angibt, daß in Bayern dem Streit um den Bereich der Polizei nie eine besondere Aufmerksamkeit zugewendet wurde und die Abgrenzung in der Praxis der Verwaltung vernachlässigt werden konnte, ohne sofort heftige Kritik auszulösen, so mag dies im allgemeinen zugetroffen haben, jedoch nicht im Falle der Stadt München Gerade weil hier die Aufteilung der polizeilichen Befugnisse zwischen Polizeidirektion und Magistrat vorgesehen war und keine klare Abgrenzung des Polizeibegriffs vorhanden war, führte dieser Mangel zu den unlösbaren Differenzen.
Während der Magistrat der Polizeidirektion nur diejenigen Teile der Ortspolizei zugestehen wollte, bei denen der Zwang direkt zur Gefahrenabwehr und Sicherheitserhaltung Anwendung fand, forderte die Polizeidirektion auch die Zuständigkeit für diejenigen Bereiche, bei denen der Zwang nur mittelbar diesen Zwecken diente.
Dies ist auch ein Beweis dafür, daß die Aufteilung der Ortspolizei zwischen Magistrat und Polizeidirektion dem ganzen System der Polizeistrafgesetzgebung widersprach.

Auch die Gemeindeordnung von 1869 hatte sich freigemacht von dem alten Polizeibegriff. Wenn hier noch die Tätigkeiten auf den einzelnen Verwaltungsgebieten mit dem Ausdruck "Polizei" bezeichnet wurden, so ist der Grund hierfür nur die Tatsache, daß der Sprachgebrauch noch hinter der wissenschaftlichen Entwicklung zurückstand, denn es entfiel bei einer großen Anzahl von "polizeilichen" Tätigkeiten die Anwendung von Zwang. Dies war zum Beispiel bei denjenigen Tätigkeiten der Fall, die Art. 138 V Gemeindeordnung aufzählte.
Wenn nämlich der Bürgermeister als Organ der Ortspolizei die augenblicklichen Vorkehrungen gegen Gefahren für Leben und Eigentum traf, die Anstalten für Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt in den Gemeinden beaufsichtigte, sein Augenmerk auf die öffentliche Reinlichkeit, die Einrich-

1) Mayer, S. 95

tungen für die Gesundheit, die Feuerbeschau, Feuerlöschanstalten, die öffentlichen Wege, Stege, Brücken, Brunnen und Wasserleitungen, den Verkauf von Lebensmitteln, den Marktverkehr und auf Maß und Gewicht richtete, so wird seine Tätigkeit weit häufiger eine pflegende, belehrende, mahnende, warnende und begutachtende gewesen sein als eine gebietende, verbietende, zwingende und strafende; denn die Befugnis des Magistrats, bestimmte Verfügungen unter Anwendung gesetzlicher Zwangsmittel durchzuführen, war außerhalb der "Polizeiverwaltung" in dem besonderen Abschnitt "Zwangsbefugnisse" in Art. 99 und 143 der Gemeindeordnung geregelt. Immer jedoch hatte die Polizei nach der Gemeindeordnung mit der Erhaltung der Ordnung, der Abwehr von Störungen und Gefahren zu tun.
Deshalb kann man mit Gebhard [1] den Polizeibegriff im bayerischen Gemeinderecht nach der Gemeindeordnung von 1869 folgendermaßen definieren: "Polizei ist die von den Organen der inneren Verwaltung ausgeübte Tätigkeit zwecks Erhaltung der inneren Ruhe, Ordnung und Sicherheit sowohl im allgemeinen (Sicherheitspolizei) als auch auf den einzelnen Verwaltungsgebieten (Verwaltungspolizei)".
Gerade diese Verwaltungspolizei war es, die der Magistrat von München sich nicht vorenthalten lassen wollte.
Hinzu kam, daß Art. 1 der Gemeindeordnung den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung bestätigte, also ein einheitliches Recht auf öffentliche Verwaltungsführung nach Maßgabe der Gesetze, und daß der Magistrat infolgedessen von Anfang an die Ortspolizei als Selbstverwaltungsaufgabe auffaßte. Tatsächlich nahm die Polizei im gemeindlichen Wirkungskreis nach der Gemeindeordnung eine Sonderstellung ein. Sie stand zwar unbestritten außerhalb der eigentlichen Gemeindeangelegenheiten, nahm aber auch gegenüber den übrigen Teilen des übertragenen Wirkungskreises eine gewisse Ausnahmestellung ein.
Während nämlich die Staatsaufsicht in bezug auf die Polizeiverwaltung an genaue Vorschriften über Voraussetzungen und Formen gebunden war und diese Vorschriften in einigen Punkten den Bestimmungen über die Aufsicht in eigentlichen Gemeindeangelegenheiten angepaßt waren, richtete sich die Staatsaufsicht "bezüglich der den Gemeindebehörden durch Gesetz und Verordnung übertragenen Verrichtungen in Gegenständen der allgemeinen Staatsverwaltung, der gerichtlichen Polizei, der Rechtspflege und der Finanzverwaltung" nach den "desfallsigen Bestimmungen" [2].

---

1) Stellung der Polizei, S. 23
2) Art. 156 V, Gemeindeordnung von 1869

Im Entwurf zur Gemeindeordnung war die Polizeiverwaltung noch als ein "Gegenstand besondere Übertragung" bezeichnet worden [1]. Die Abgeordneten Dr. Edel und Dr. Brater bekämpften aber die von der Regierung am Anfang vertretene Auffassung, daß die Polizei ausschließlich Staatssache sei. Dabei betonten sie, daß die Ortspolizei manche Interesse vertrete, die den Staat als solchen wenig berührten, für die Angehörigen der Gemeinde aber äußerst wichtig seien, weil es hier um ihre Bedürfnisse, ihre Bequemlichkeit und Lebensannehmlichkeit gehe. Es rechtfertige sich weder durch die Natur der Sache noch durch die Geschichte, die Ortspolizei zu einem unselbständigen Diener der Staatspolizei zu machen, die Ortspolizei sei zunächst und wesentlich Gemeindesache.

Mit Rücksicht auf die Entwicklung, die in der Gesetzgebung und in der Polizeirechtswissenschaft eingetreten war, kann man verstehen, daß die Stadtgemeinde München nach der langen Zeit der Bevormundung und Zurücksetzung nun sich nicht freiwillig weitgehende Beschränkungen bei der Verwaltung der Stadt auferlegen lassen wollte. Andererseits konnte sich die Staatsregierung nicht entschließen, die Polizeidirektion als bequemes Instrument der unmittelbaren Einflußnahme auf die Verwaltung der Residenzstadt [2] aus der Hand zu geben.

---

1) Vgl. v. Kahr, Bd. 2, S. 11 ff.

2) Vgl. Antrag des Staatsministers des Inneren v. Pfeuffer v. 20. Januar 1874 an König Ludwig II., HStA. M Inn 57 974: "Endlich dürfte auch zu erwägen sein, daß die Einwirkung seitens der Staatsregierung auf eine staatliche Behörde viel leichter und erfolgreicher sein wird als auf den Magistrat, von dessen freien Ermessen in gar manchen Fällen der Erlaß ortspolizeilicher Vorschriften und Anordnungen abhängt, die also niemals erzwungen werden können, so notwendig solche auch sein mögen".

VI. DIE BESTREBUNGEN IN BEZUG AUF EINE NEUREGELUNG ZU BEGINN DES 20. JAHRHUNDERTS

Erst vom Jahre 1905 an wurden nochmals Versuche unternommen, eine neue Zuständigkeitsausscheidung herbeizuführen, denen aber ebenfalls kein Erfolg beschieden war.
Am 1. März 1905 stellte der Gemeindebevollmächtigte Ruppert Stäble im Kollegium der Gemeindebevollmächtigten den Antrag, daß das Kollegium beschließen solle, den Magistrat zu ersuchen, geeignete Schritte zu tun, um

a) die allgemeine Revision der Verordnung vom 2. Oktober 1869 und deren Vorlage an den Landtag zu veranlassen;

b) die Übertragung der gesamten Straßen-, Verkehrs- und Gewerbepolizei an die Stadtgemeinde zu erlangen;

c) eine den veränderten Verhältnissen entsprechende Reduzierung des gemeindlichen Zuschusses [1] an die Polizei in die Wege zu leiten.

Auf Grund dieses Antrages wurde die Frage erneut in sämtlichen Referaten geprüft und in einer Anfrage an 39 deutsche und ausländische Städte [2] die Verhältnisse auf dem Gebiet der örtlichen Polizeiverwaltung zwischen einer staatlichen Behörde (Polizeidirektion, Landratsamt) und der Stadtbehörde erforscht.

---

1) Gesetz v. 15. Juni 1898, die Bestreitung d. Aufwandes für d. kgl. Polizeidirektion München betr., (GVBl., S. 293). Danach wurde als gemeindlicher Zuschuß ein Dritteil desjenigen Betrages festgesetzt, um welchen der durch das jeweilige Finanzgesetz bestimmte Aufwand die Gesamtsumme von jährlich 1 200 000 Mark überstieg.
2) Die Städte waren: Aachen, Amsterdam, Berlin, Bern, Breslau, Göttingen, Graz, Halle/Saale, Hannover, Hanau, Heidelberg, Karlsruhe, Kassel, Köln, Königsberg, Kiel, Konstanz, Koblenz, Leipzig, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Marburg, Posen, Prag, Potsdam, Rastatt, Stettin, Straßburg, Stuttgart, Wien, Wiesbaden, Zürich.

Daraufhin war man zu dem Ergebnis gekommen, daß hauptsächlich und in erster Linie bei der Straßenreinlichkeitspolizei und der Verkehrspolizei eine neue Zuständigkeitsverteilung erforderlich sei [1], denn besonders bei der Reinlichkeitspolizei hatten sich schwere Mißstände ergeben [2].
In bezug auf die Verkehrspolizei wurde beanstandet, daß der Polizeidirektion, allerdings nach Anhörung des Stadtmagistrats, die alleinige Kompetenz zukam, obwohl die Stadtgemeinde München die gesamte Herstellung der Straßen zu tragen hatte. Die Zuständigkeit der Polizeidirektion betraf nicht nur den Fuhrwerksverkehr und die Regelung des Fußgängerverkehrs, sondern auch den Trambahn- [3] und Omnibusverkehr sowie die Straßen- und Trottoirbauten. Auch die Regelung des Automobilverkehrs, die Taxbestimmungen für die öffentlichen Fuhrwerke, die Aufsicht über diese und die Bestimmungen über die Fahrordnung wurden von der Polizeidirektion gehandhabt.
Die Anträge der Denkschrift enthielten daher die Forderung, die gesamte Verkehrs- und Straßenreinlichkeitspolizei dem Magistrat zu übertragen.
Die Verhandlungen zwischen Magistrat und Polizeidirektion führten zu

---

1) Vgl. StA. BuR 159 III Denkschrift vom 8.11.1907, die auf Grund der Untersuchungen verfaßt worden war.
2) In der gutachtlichen Äußerung des zuständigen Referats (StA. BuR 159 III) kann man lesen: "... denn der Schnee, wenn er auf Haufen gebracht ist, überzieht sich schnell mit einer schwarzen schmutzigen Kruste, was die meisten Anwesensbesitzer dazu benützen, um sich unter dem Vorwand, die zusammengeholten Häufen seien nicht mehr Schnee, sondern Straßenkehrricht, ihrer Verpflichtung zur Abfuhr zu entschlagen. Die städtischen Akkordanten für die Kehrrichtabfuhr in den Granitsteinpflasterstraßen hinwiederum weigern sich diese Massen abzufahren mit der richtigen Behauptung, es seien nicht Kehrrichtmengen, sondern Schneemassen in Frage. Bis dann eine polizeiliche Entscheidung über die Verpflichtung zur Abfuhr erlassen ist, sind diese Haufen schon längst wieder auseinandergefahren zum Schaden der Straßenreinlichkeit".
3) Obwohl die Stadtgemeinde München den Betrieb des Straßenbahnunternehmens seit 1. Juli 1907 in eigener Regie übernommen hatte, sollte das Anordnungs- und Aufsichtsrecht der Polizeidirektion zustehen.

keiner Einigung, obwohl die Regierung einer Änderung nicht abgeneigt war [1], was jedoch insofern kein besonderes Wohlwollen darstellte, da immer noch für sie die gesetzliche Verpflichtung bestand, die Zuständigkeiten zwischen Magistrat und Polizeidirektion in gesetzlicher Form zu regeln.

Aber auch nach dem ersten Weltkriege brachte das "Gesetz über die Selbstverwaltung" vom 22. Mai 1919 [2] keine Änderung in bezug auf die Art. 92 - 98 der Gemeindeordnung, und somit blieb gleichfalls das Verhältnis von Magistrat und Polizeidirektion unverändert.

In den folgenden Jahren ist im Gegensatz zu den Erwartungen auf einen verstärkten Drang nach Selbstverwaltung ein allgemeiner Zug in Richtung auf die Verstaatlichung der Polizei zu bemerken.

Schon mit Verordnung vom 12.10.1921 [3] wurde auf Grund des Art. 98 der Gemeindeordnung für das Gebiet der Städte Nürnberg und Fürth ein Staatspolizeiamt errichtet, das die bisherigen Befugnisse der Bezirksämter Nürnberg und Fürth in den Gebieten beider Städte sowie die bezirkspolizeilichen Zuständigkeiten hinsichtlich des Vereins- und Versammlungsrechtes in seiner Hand vereinigte, wobei die Gemeinden im Falle bedrohter oder gestörter öffentlicher Ruhe zu deren Erhaltung oder Wiederherstellung mitzuwirken hatten.

Die Anregung nach Verstaatlichung der Polizei ging zum großen Teil von der Polizeibeamtenschaft selbst aus [4], da die Beamten im Hinblick auf die mehr und mehr fortschreitende Politisierung der Stadt- und Gemeinderäte ein erfolgreiches Wirken der gemeindlichen Polizei nicht mehr für möglich hielten.

---

1) Am 10. März bemerkte Minister v. Brettreich in der Abgeordnetenkammer (Stenograph. Bericht über die Verhandlungen der bayer. Kammer der Abgeordneten, 1908, Bd. III, S. 843): "Bezüglich der Ausscheidung der Kompetenz zwischen Magistrat und Polizeidirektion ist in gewissen Beziehungen Remedur angezeigt. Die Sache ist aber sehr schwierig und wird sehr langwierige Verhandlungen erfordern, weil ja die Herren nicht so ganz einig sind, was zum Magistrat herüberkommen und was bei der Polizeidirektion bleiben soll".

2) GVBl. 1919, S. 239

3) GVBl. 1921, S. 1520

4) HStA. M Inn 71835, Referentenentwurf zur Begründung eines Gesetzes über die staatliche Polizeiverwaltung.

Durch das "Gesetz zur Abänderung der Gemeindeordnung für die Landesteile rechts des Rheins vom 29. April 1869 und des Polizeistrafgesetzbuches" vom 24. August 1923 [1] wurde die Grundlage geschaffen, auf der staatliche Polizeibehörden aufgebaut werden konnten. Dabei war jedoch nicht an eine vollständige Verstaatlichung der gemeindlichen Polizei gedacht denn weder sollten an allen Orten staatliche Polizeibehörden errichtet werden, noch sollten diesen alle polizeilichen Tätigkeiten überwiesen werden. Der Art. 98 Gemeindeordnung erhielt gemäß dem oben erwähnten Gesetz folgende Fassung:

"Der Staatsregierung bleibt vorbehalten, auch in den übrigen einer Kreisregierung unmittelbar untergeordneten Städten die Handhabung der Sicherheitspolizei ganz oder teilweise staatlichen Behörden zu übertragen. Für benachbarte unmittelbare Städte kann eine gemeinschaftliche staatliche Polizeibehörde bestellt werden.

Den staatlichen Polizeibehörden in unmittelbaren Städten kann die Handhabung der Sicherheitspolizei in benachbarten mittelbaren Gemeinden ganz oder teilweise übertragen werden, wenn diese aus Rücksichten auf die öffentliche Sicherheit erforderlich ist. Auch können sie mit der Besorgung sonstiger Geschäfte der Bezirksverwaltungsbehörden, die zur Handhabung der Sicherheitspolizei unbedingt erforderlich sind, betraut werden. Die staatlichen Polizeibehörden und die gemeindlichen Behörden haben sich in ihrer Tätigkeit gegenseitig zu unterstützen. Im Falle einer Gefährdung oder Störung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung haben die gemeindlichen Behörden zu deren Erhaltung oder Wiederherstellung nach den Anordnungen der staatlichen Polizeibehörde mitzuwirken.

Der Leiter der staatlichen Polizeibehörde oder sein Beauftragter ist in diesem Falle befugt, den gemeindlichen Polizeibeamten bei Gefahr im Verzug die erforderlichen Weisungen unmittelbar zu erteilen; die gemeindlichen Beamten sind verpflichtet, den Weisungen Folge zu leisten".

Außerdem wurde noch folgender Art. 98a eingefügt:

"Aus Rücksichten auf die öffentliche Sicherheit kann das Staatsministerium des Innern anordnen, daß die Polizeigewalt in unmittelbaren und mittelbaren Gemeinden vorübergehend ganz oder teilweise durch staatliche Beamte ausgeübt wird. Die gemeindlichen Polizeibeamten sind verpflichtet, den Anordnungen der mit der Ausübung der Polizeigewalt beauftragten staatlichen Beamten Folge zu leisten.

---

1) GVBl. 1923, S. 281

Bei Gefahr im Verzug kann die Aufsichtsbehörde der Gemeinde die gleichen Anordnungen treffen; sie ist verpflichtet, unverzüglich die Entscheidung des Staatsministeriums des Innern einzuholen.
Erstreckt sich die Ausübung der Polizeigewalt durch staatliche Polizeibeamte nach Maßgabe der Absätze 1 und 2 auf mehr als ein Jahr, so ist eine gesetzliche Regelung des Zustandes nötig".
Am gleichen Tage wie dieses Gesetz erging auch die Verordnung [1], mit der das Staatspolizeiamt Nürnberg-Fürth aufgehoben und die Errichtung der Polizeidirektion Nürnberg - Fürth verfügt wurde.
Nach dem oben genannten Entwurf stand die Beibehaltung der Polizeidirektion München außer Frage. Es wurde nun vorgeschlagen, die Feststellung der Zuständigkeit der Münchner Polizeibehörden gleichwie der übrigen noch zu errichtenden staatlichen Polizeibehörden, der Regelung durch Verordnung zu überlassen.
Bei den Verhandlungen des Bayerischen Landtags am 18. März 1927 über die neue Gemeindeordnung wurde von den Abgeordneten Dr. Roth und Dr. Högner angeregt [2], jetzt eine Änderung der Zuständigkeiten der Polizeidirektion und der Lokalbaukommission aus Anlaß der neuen Gemeindeordnung [3] vorzunehmen.
Staatsminister Stützel [4] sicherte zwar die Prüfung dieser Frage im Anschluß an die Reorganisation der Münchner Polizeidirektion zu, aber zu der Neuregelung kam es nicht mehr.

---

1) GVBl. 1923, S. 282
2) Verhandlungen des Bayerischen Landtags 1926/27, Beilagenband 5, S. 461
3) Art. 55 V der neuen Gemeindeordnung lautete: "Die der Polizeidirektion München und der Lokalbaukommission München bisher zugewiesenen besonderen Zuständigkeiten bleiben unberührt, soweit sie nicht durch Verordnung geändert werden".
Eine solche Verordnung bedurfte übrigens im Hinblick auf § 46 der Verfassungsurkunde der Genehmigung des Landtags.
4) Verhandlungen des Bayerischen Landtags 1926/27, Beilagenband 5, S. 461

LEBENSLAUF

Am 23. Juni 1938 wurde ich in Frankfurt am Main als Sohn des Chemikers Dr. Klement Bauschinger und seiner Ehefrau Luise Bauschinger, geborene Meyer, geboren.

Vom Jahre 1945 an besuchte ich die Volksschule in Frankfurt am Main. Im Jahre 1959 legte ich die Reifeprüfung an der "Freiherr-vom-Stein-Schule" in Frankfurt am Main ab.

Im Frühjahr 1959 wurde ich zur Ableistung eines einjährigen Wehrdienstes zur Bundeswehr eingezogen.

Mit dem Sommersemester 1960 nahm ich das Studium der Rechte an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität zu Frankfurt am Main auf. Nach den ersten beiden Semestern setzte ich mein Studium der Rechtswissenschaften in München an der Ludwig-Maximilians-Universität bis zum Ende des 9. Semesters fort. Im Herbst 1964 legte ich dort die erste juristische Staatsprüfung ab. Zur Zeit befinde ich mich im Vorbereitungsdienst für den höheren Justiz- und Verwaltungsdienst in Bayern.